CANADIAN CINEMA
a solid base

Report of the Film Industry Task Force
November 1985

Government of Canada Gouvernement du Canada

Canada

86-0619/

CANADIAN CINEMA

A SOLID BASE

Report of the Film Industry Task Force

November 1985

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. Co52-8/1985

ISBN 0-662-54167-7

November 30, 1985

The Honourable Marcel Masse
Minister of Communications
Journal Tower North
300 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0C8

Dear Mr. Masse:

We have the honour to present the Report of the Film Industry Task Force. In the few short weeks of our mandate, we have attempted to synthesize the large number of briefs and reports on this subject submitted over the past few years. We identify three critical structural anomalies, and recommend action required to remedy these.

These three anomalies are fundamental, and represent obstacles to a successful and economically viable Canadian film industry. Their existence denies Canadians control over this vital aspect of our cultural self-expression.

These problems can be overcome by resolute government action. The solutions we recommend are not exhaustive, but are interdependant. A solution to one or another alone will not work.

In preparing this report, we have had the full support of the Department of Communications and the co-operation of its staff. At no time were department views or opinions imposed upon us. The opinions expressed in this report are those of the Task Force alone. We wish however, to thank your staff for their assistance, as well as our writers, Michel Houle and John Sifton, for their efforts.

.../2

We, the co-chairmen, wish especially to thank the members of our Task Force: Messrs. Ken Chapman, Gordon Guiry, François Macerola, René Malo, Peter Pearson, Bill Stevens and Dan Weinzweig.

Despite their own personal and professional time pressures, and the shortness of our mandate, they were able to meet frequently and extensively. Although representing many diverse aspects of our industry, they unanimously and enthusiastically generated this report.

Finally, we are presenting this report at a time when the predominant concern, shared by all of the cultural industries, is the forthcoming trade negotiations with the United States.

We wish to stress, however, that the structural problems identified and the solutions proposed in this report, relate solely to our domestic film policy: to our ability, as Canadians, to decide what programs we see on Canadian screens and to improve the quality of Canadian expression through film. Our problem is less one of obtaining entry to foreign markets as it is in gaining access to our own.

We require a firm domestic film policy. This we see as the responsibility of our elected government. It is surely a Canadian policy, not one subject to bilateral trade negotiations, particularly with the country that totally dominates our domestic market.

We urge you, Mr. Masse, to resist being distracted by the ongoing trade talks, and to steadfastly pursue your oft-stated policy of developing and enforcing, unilaterally in Canada, a truly Canadian film policy.

Yours sincerely,

Marie-José Raymond
Co-chairman

Stephen Roth
Co-chairman

TABLE OF CONTENTS

	Page
Introduction	7
Chapter I - Canadian control over distribution	13
Chapter II - The private sector capitalization of companies and the financing of Canadian feature films	25
Chapter III - Concentration and vertical integration	41
Conclusion	49
Bibliography	51

INTRODUCTION

On September 5, 1985, the Task Force on the Canadian Film Industry was given a mandate to analyze the structural problems of the industry and its main components: production, distribution and exhibition.

The Canadian film industry plays a unique role in our cultural expression. It defines our identity, creates jobs, and has considerable economic ramifications.

The problems affecting the film industry deserve to be tackled in a straightforward and decisive manner; the Task Force considers that the terms of its mandate are particularly appropriate.

In our analysis, we have identified three major structural problems that require solutions for a healthy, dynamic, profitable and competitive Canadian film industry to be developed. These are:

- Foreign domination of film and video distribution in Canada. This domination prevents Canadian producers from taking their rightful place in their own market.

- Chronic under-capitalization of production companies and the difficulty of financing feature films. This is due to: a) the limited size of our domestic market; b) the lack of access by Canadian producers to revenues generated by the distribution of all films and videos in Canada; and c) the project-by-project approach of current government and agency film programs.

- Concentration of theatre ownership and the vertical integration of distribution and exhibition. Combining these factors reduces competition in the field of distribution and exhibition.

Our main recommendations deal with these fundamental problems: they are as closely linked and as interdependent as the legs of a tripod, which, when firmly planted, will form a solid base for Canadian cinema.

1. CANADIAN CONTROL OVER DISTRIBUTION

Our first recommendation:

That the distribution of films and videos in all medias in Canada be by companies owned and controlled by Canadians.

Distribution occupies a strategic position in the industry. It supplies markets and finances production. Throughout the world, national distributors contribute to the financing of national productions.

In 1981, 97 per cent of profits from Canadian theatrical distribution went to foreign -- mainly American -- companies. Since then, American companies have stepped up their film and video activities by acquiring Canadian distribution rights to numerous European, independent American and other productions.

In practice, the American industry considers Canada to be part of its domestic market. When it acquires American distribution rights for a film, it insists on Canadian rights as well.

This situation is unique in the world; it poses a threat to Canadian sovereignty and hampers the growth of our industry, which is trapped in a truncated industrial structure. Ties that should exist between Canadian production and distribution are inoperative, since our domestic market is under foreign control.

Results:

- Canadian films occupy only three to five per cent of screen time, and account for only two to four per cent of the titles available on videocassette in Canada;
- Canadian distribution companies are restricted to marginal positions in their own market;
- Canadian film-goers are financing foreign productions.

The situation is critical. Canadians do not control their own access to creative works. They have no voice in determining how these cultural products are distributed across the country. The Canadian film industry, deprived of the financial resources of its own market, is unable to develop in a healthy manner and provide creative artists with the means of expression commensurate with their talent and their ambitions.

That is why we recommend that the Government:

Make a clear policy statement that Canadian ownership and control over distribution in Canada is essential.

Take the appropriate legislative and regulatory measures to ensure that this policy is carried out.

The Canadian ownership that we are asking for involves distribution rights throughout Canada. We are not talking about ownership of equipment or property. It is not a matter of expropriation, nor of denying foreign interests' access to the Canadian market and their fair remuneration. Rather, Canadian companies will compete fairly for the acquisition of these rights and will pay royalties to Canadian and foreign producers in accordance with standard business practice.

2. THE PRIVATE SECTOR CAPITALIZATION OF COMPANIES AND THE FINANCING OF CANADIAN FEATURE FILMS

No industrialized country with a domestic market of fewer than 100 million, is capable of fully developing a national film industry without state support. In this respect, Australia, Brazil, Japan and virtually all European countries have developed complex and sophisticated support systems.

Since 1968, Canada has made a similar commitment, and our recommendations aim at ensuring that its actions are appropriate to the present maturity of the Canadian film industry.

At the outset, the Task Force notes that all governmental measures adopted to date have been aimed exclusively at films on a project-by-project basis. None of these measures focus directly on the development of film companies.

This must now be corrected. In a competitive situation, the vitality and dynamism of a cultural industry are measured by the strength of the companies that comprise it.

This is why we recommend:

The creation of tax incentives and other support mechanisms that encourage investment in Canadian production, distribution and export companies.

The goal is to set up a strong, dynamic and well-financed infrastructure. In this respect, capitalization is as essential as stimulating individual projects.

Mechanisms are necessary to ensure that these investments stimulate the production, distribution and export of Canadian films. Such investments will encourage industrial stability, financial and strategic planning, risk-taking and development initiatives.

With full access to their market resources, Canadian distributors will be in a position to contribute to the financing of Canadian productions. This new state of affairs will also enable Canadian producers to make better use of existing financing instruments, such as the Capital Cost Allowance and co-production agreements.

Still, the Canadian market represents 10 per cent of the American and four per cent of Western markets. This is an incontestable demographic reality, and public investment is necessary to finance high-quality, competitive Canadian feature films.

Virtually all funds currently available to the industry through Telefilm Canada are allocated under the Canadian Broadcast Program Development Fund. The purpose of this Fund is to ensure the production of high-quality Canadian television programming for prime-time viewing. To have access to this Fund, producers must first obtain a commitment from a television broadcaster, and we fully support this principle.

However, feature films are not a priority for television broadcasters. Feature films are destined primarily for theatres, videocassettes and pay television, from which 80 per cent of their revenue is derived. The financing of feature films depends on this situation and must be specifically addressed.

This is why we recommend:

The creation of a Canadian Feature Film Fund with an annual budget of 60 million dollars.

A precondition of access to this Fund by a producer would be a commitment by a Canadian distributor for distribution of that film in Canada so as to establish, at the outset, the essential relationship between production and distribution.

The Fund should be administered by Telefilm Canada, and should support every stage in the life of a film: development, production, domestic distribution and foreign sales. Therefore, it must be accessible to Canadian production, distribution and export companies.

3. CONCENTRATION AND VERTICAL INTEGRATION

In Canada there are currently only two major national circuits: Famous Players-United Cinemas and Cineplex-Odeon. Together, they account for 78 per cent of box-office receipts in the nine major centres in Canada.

Each of these circuits is vertically integrated with a distributor: Famous Players (theatres) and Paramount (distribution) are controlled by the same conglomerate, Gulf + Western, while Cineplex-Odeon (theatres) is related to Pan-Canadian (distribution).

This concentration of ownership, along with vertically integrated distribution-exhibition, severely limits competition and distorts the marketplace.

Any distributor that is vertically integrated with a large theatre chain or -- in the near future -- with videoclub chains, can use this power to gain preferred access to the principal points of sale, thereby acquiring all commercially valuable foreign and domestic products and unfairly denying access to the large theatre chains by other Canadian distributors.

By ensuring that it has access to the most lucrative products, an integrated company can simultaneously reinforce its own position and limit competition in exhibition.

The Task Force does not even exclude the possibility that the present duopoly might be transformed into a virtual monopoly.

Competition is essential for a healthy, orderly market, and that is why we recommend that the government:

Enact measures which will prevent all vertical integration of distribution and exhibition (including video retail) to the extent that such integration limits competition and freedom of trade in Canada.

4. CONCLUSION

Our principal recommendations are relatively few and are presented more fully in the chapters that follow. They form a whole; they cannot be separated without threatening to upset the balance of the entire structure. They should be applied concurrently.

These recommendations articulate an industrial development strategy which, in our opinion, must be fully implemented in order to allow the Canadian film industry to attain financial stability, a high level of excellence, and the full measure of the tremendous creative potential and entrepreneurial spirit that exist in this country.

The vitality and prosperity of the Canadian film industry are essential instruments for affirming our national identity, for expressing our culture, for testifying to our reality and to the influence of the Canadian creative spirit.

CHAPTER I

CANADIAN CONTROL OVER DISTRIBUTION

Recommendation

Ensure that films and videos for all markets in Canada are distributed by companies owned and controlled by Canadians.

Distribution occupies a strategic position in the industry: it feeds markets and finances production, thus engendering the adage that "whoever controls distribution controls the cinema."

In Canada, however, the distribution of films and videos remains under foreign control. Approximately 97 per cent of the profits from distribution in Canada were amassed by foreign companies, primarily American.

This stranglehold has recently tightened. The major American distributors have lately increased their volume through the acquisition and distribution in Canada of countless independent American, European and other products. New American companies, meanwhile, have either set up shop in this country, or else announced their intention to do so.

In the new and rapidly expanding videocassette market, the story is much the same: a recent study indicated that American companies already control 90 per cent of the Canadian market.

This American grip on the distribution of films and videos in Canada stems from the financial strength and the extraordinary market power wielded by American distributors. Most of them are simply arms of large and powerful conglomerates who operate from a domestic market base of 250 million consumers.

In practice, the American industry considers Canada as an extension of their domestic market. Canadian rights are insisted upon with the acquisition of North American rights, or foreign filmmakers, anxious for the American market, "give Canada away" in order to make an American sale. This is the predominant formula by which most of the more profitable films in Canada are acquired and distributed.

This situation is absolutely unique.

All countries are preoccupied with American cultural influence. American films and videos reach important audiences worldwide. They are enjoyed and appreciated by the public in virtually every country. The Task Force shares these concerns but believes that freedom of choice remains an essential principle that must be both respected and preserved. In no way does the Task Force wish to limit access to American programming per se.

The presence and the attractiveness of American productions is not the problem. It is rather the domination by American-owned and -controlled companies of the distribution in Canada of not only American, but virtually all foreign films. This situation must be remedied, because it is retarding the growth of our industry, which is caught in a stunted industrial structure, whose market is owned and exploited by foreigners, and without the necessary links between production and distribution.

1. THE CONSEQUENCES OF FOREIGN DOMINATION

Distribution feeds the markets. It determines who can see what, when and how. It chooses the films to be imported, thus determining what products the Canadian public will have access to. It determines the marketing strategy for a film in the various medias: theatres, videocassettes, pay- and free-TV. It determines the scope of their reach across various regions of the country. All these decisions affect the cultural life of the nation. It is unacceptable that they be made by non-Canadians, purely in their own economic interests.

Any country intending to affirm and preserve its sovereignty must control these decisions. Cinema is a powerful and prestigious means of expression, disseminating ideas and inspiring cultures around the world. Canadians must control their own access to these cinematographic works of creativity and imagination, and direct their dissemination across the country.

Distribution is also inextricably tied to production. Throughout the world, it finances production, and in most other nations indigenous distributors contribute to the motion picture production of their own countries.

Canadians spend more than a billion dollars annually to see movies in theatres, on videocassettes and on pay-TV. But only a negligible percentage of the distribution profits are earned in this market by Canadian distributors and are spent in the production of Canadian films and videos.

The domination of foreign companies confines indigenous distributors to an extremely marginal position in their own market. Movie theatres, videocassette wholesalers and retailers, and pay-TV licensees seek out a distributor who can supply them with a large and varied product line, both foreign and domestic, and therefore deal almost exclusively with American companies.

Without access to a complete product line, Canadian distribution companies cannot survive, compete, or satisfy the market demand. Nor can they invest any significant part of distribution revenues into Canadian films and videos, thus completing the cycle inherent in any healthy industry.

As the Canadian Institute for Economic Policy observed in its publication, Canada's Cultural Industries:

> Any effort to develop a strong and healthy Canadian film industry will have to address and redress the historical tradition of a production sector divorced from its major home market.

No production sector can develop in a healthy and profitable fashion without the financial support of a strong, competitive domestic distribution sector.

Canada must take hold of the development of its film industry if Canadians are to express their culture, affirm their identity and participate in the enrichment of the world culture.

To this end, quality Canadian films must be financed and produced in sufficient number. They must also be distributed on a wide basis, and accessible to both domestic and foreign audiences.

The first decisive, indispensable step in this process is the guarantee of Canadian control over the distribution of films and videos in all markets and medias across Canada.

The monopoly of domination

Canadian control of distribution will enable Canadian companies to negotiate and freely compete for the acquisition of Canadian distribution rights for foreign films and tapes. These companies would pay normal licensing or royalty fees to the holders of these original rights -- whether American, Canadian or other -- according to established business practices.

Canadian control over distribution practices would break the de facto-monopoly now enjoyed by American distributors. American film distributors are united through an organization called the Canadian Motion Picture Distributors Association, while the American tape distributors band together under the Home Video Board - Canada. The two are linked through the Motion Picture Export Association of America (MPEAA), a very strong American cartel.

The idea that the principal players in an industry unite under the banner of a trust, association or cartel with an eye to the monopolization of a market is nothing new in the history of film. In the United States, as early as 1909, the major magnates banned together to form the United Film Protective Association of the Film Manufacturing and Importers of the United States (also known simply as the Patents Company or Trust Edison) to control the market and prevent the incursion of independent or foreign producers and distributors.

Through a complex licensing system to all levels of the industry, this Trust managed to set up insurmountable barriers against any non-member independent producer and distributor. The United States government -- upheld by the Supreme Court -- intervened and dismantled the combine in 1915 through application of the Anti-Trust Law.

Later, a system of vertical integration (production-distribution-exhibition) was employed by five of the big American studios to establish a dominant position in the marketplace. Another intervention by the Supreme Court in 1948 -- this time in the name of the Sherman Act -- moved to break this monopoly. Thereafter, independent distributors not integrated with exhibition chains increased their distribution activities and their financial involvement in production.

The limits imposed by the judiciary have imparted a certain dynamism to the American film industry for decades. By systematically opening its market to independent distributors and producers, the United States has guaranteed a constant revitalization of its industry.

But these rules apply in the United States alone. At home, American distributors must abide by rules of fair competition, but in Canada they function as a cartel, and by so doing have relegated Canadian producers and distributors to marginal roles in their own market.

The breaking of this cartel by the Canadian government would be consistent with the traditions that shaped American movie history. Such measures would also have the same desired effects -- the stimulation of a national industry and the enrichment of Canadian culture. In such a context, the film industry -- doubtless the most prestigious and influential mass medium in the world -- would develop in a healthy and profitable fashion within Canada.

2. A SOLUTION IN THE CANADIAN TRADITION

According to a recent survey, 82 per cent of Canadians consider our culture a major source of pride. Culture plays a unique role in the formation of a national identity -- it is the cement that binds the elements of a society.

Cultural industries are the means of affirming national cultures. The reasons for the exclusion of cultural industries in the free trade negotiations to be undertaken with the United States are both numerous and evident.

Those cultural industries currently under Canadian control are economically viable, financially solid and significant generators of employment for Canadians. They provide the means for the dynamic self-expression of our artists and creative community.

Newspapers, radio and television work to bring Canadians together in every corner of the country, carrying news; analyses and opinions; original creative works; insights and ideas on the history, imagination and future of Canada and the world.

Each time Canada has patriated a cultural sector, the economy and the population have benefitted. For example, as a result of the revised Broadcasting Act in 1968, Canadians benefitted from broadcast earnings which jumped by 700 per cent and before-tax profits by 550 per cent betweeen 1968 and 1973. The number of jobs available to Canadians doubled.

Conversely, in sectors where foreign domination remains strong -- publishing and film -- Canadian works distributed by indigenous companies are confined to a marginal position in the market. These same Canadian companies are constantly troubled by problems of under-capitalization and financial instability, which prevent them from responding to the social, economic and cultural needs of the country.

Our first recommendation is thus engraved in the history and tradition of cultural policies in this country. Canadian control of the communications industries is the bedrock of Canadian cultural sovereignty.

The daily press: Constantly Canadian

The daily press in Canada has always been almost entirely controlled by Canadian-owned firms. Throughout the years, various commissions and committees have in turn expressed a determination that this situation remain unchanged.

All took the view that Canadian ownership of newspapers was essential to Canada's political independence.

The 1961 O'Leary Royal Commission on Publications reported that communications "are the thread which bind together the fibres of a nation." The Commission added: "It can be claimed -- with little threat of disagreement -- that the communications of a nation are as vital to its life as its defences, and should receive at least as great a measure of national protection."

Radio and television -- Now a Canadian industry

In 1932, Prime Minister R.B. Bennett, who brought about the first Canadian Radio Broadcasting Act, stated:

> This country must be assured of complete control of broadcasting from Canadian sources, free from foreign interference or influence. Without such control, radio broadcasting can never become a great agency for communication of matters of national concern and for the diffusion of national thought and ideals, and without such control, it can never be the agency by which national consciousness may be fostered and sustained and national unity still further strengthened.

The Bennett government was convinced that Canadian ownership was the best guarantee of attaining these objectives and preserving national sovereignty. Because of that conviction, the Canadian Broadcasting Act was written, and the Canadian Broadcasting Corporation was established in 1936.

A number of commissions have successively addressed the question of Canadian broadcasting. All have recommended that this mixed private and public system remain essentially under Canadian control.

In 1942, the Parliamentary Commission on Broadcasting asked the Department of Transport -- then the licensing agency for broadcasting -- to determine on a discretionary basis the proportion of foreign ownership allowable in specific cases. The 1957 Fowler Commission on Broadcasting argued for legislative provisions to place a 20 per cent limit on foreign participation in any new broadcasting firm.

Despite these firm positions, foreign companies maintained an advantageous position in Canadian broadcasting. Acquired rights were retained by established companies, powers of dispensation were built into legislation and cablecasting fell under no authority at all.

The 1966 White Paper on Broadcasting clearly stated: "It has always been recognized that control of Canadian communications facilities should remain in Canadian hands." The ensuing Broadcasting Act of 1968 clearly stated that, "the Canadian broadcasting system must be effectively owned and controlled by Canadians so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada."

A series of directives and decrees were issued to implement that provision. Between 1969 and 1973, foreign firms divested themselves of interests in 55 cable broadcast firms, 13 television stations, 10 radio stations and one short-wave transmitting station. Canadian buy-back transactions totalled almost $150 million. These events benefitted the entire Canadian economy, and today these Canadian firms are among the healthiest and most profitable in the country. All produce or carry a significant proportion of Canadian content and contribute to a vibrant and successful Canadian cultural activity.

Book publishing -- A decisive step towards Canadian control

The 1961 Royal Commission on publishing wrote:

> Canada's particular responsibilities, her government, her constitutional structure, her ideals and aspirations, her memories and milestones, even her discords, are facts in her existence which cannot be approached understandingly or usefully by communications media owned and controlled in another country, even though that country be friendly.

The Quebec White Paper on Quebec's Cultural Development Policy pointed out that:

> ...publishing and its related industries -- distribution and sales -- are a powerful medium for expressing a community's culture; no country, no people and no national group should tolerate foreign control over these industries.

The Ontario Royal Commission on Book Publishing also expressed concern about foreign control of book publishing and distribution in Canada. More important, it emphasized the need to establish a fair balance in both activities and markets between Canadian and foreign firms.

Financial assistance for Canadian publishing has not been able to achieve such a balance, despite significant efforts by both federal and provincial governments. In 1985, for example, Canadian-owned and -controlled publishers accounted for only 18 per cent of English-language book sales. These Canadian firms, which share only one-fifth of our domestic market, publish and distribute 85 per cent of all the original works by Canadian authors available in this country.

After assessing the consequences of this imbalance on the possibilities for cultural expression by Canadians, the federal government recently announced a new policy on foreign investment in Canadian publishing. This policy states:

> The government recognizes that there exists a direct link between the current condition of Canadian publishing and the role played by non-Canadian investment in this sector of activity... the government is stating clearly that it considers as essential Canadian control of this activity.

This policy won support from both the provinces and the business community.

A national consensus

What emerges more than anything else from this brief historical overview is a clear national consensus: cultural industries and the means of mass communication must be owned and controlled by Canadians. This includes the film industry.

There is no clearer affirmation of our cultural and political sovereignty.

3. RECOMMENDATIONS

To ensure that films and videos destined for all markets and medias in Canada are handled by Canadian-owned and -controlled companies, we suggest that the government:

> **Affirm through a clear statement of policy that Canadian ownership and control of film and video distribution in Canada is essential.**

The principle of Canadian ownership and control over our communications medias has always been the foundation of Canadian cultural policy, and its application has never been more necessary. This affirmation will complete the panoply of policies adopted for other communications sectors, all of which contribute to the affirmation of Canadian political and cultural sovereignty.

We also suggest that the government:

Subsequently, take the appropriate measures -- legislative and regulatory -- to guarantee the application of this policy.

One of these measures must be undertaken without delay; Investment Canada must be instructed to ensure that no new foreign distribution concerns be permitted to start business in Canada.

A formal Cabinet decision must instruct Investment Canada to review all direct and indirect acquisitions of existing distribution companies -- both Canadian and foreign -- now operating in Canada.

For such transactions to be authorized, the foreign owner must be required to either:

- transfer ownership and control to Canadians at fair market prices within a reasonable time period;

or

- co-venture with a Canadian-owned and -controlled company with respect to all distribution in Canada.

Effective ownership and control of film and video rights must rest in Canadian hands.

We wish to re-emphasize that the ownership at issue is that of distribution rights. It is not a question of expropriating property or of depriving foreign rights-holders of their just remuneration. Our recommendation simply states that the right to distribute films and videos on Canadian territory must be held and exercised by Canadian-owned and -controlled companies. These companies would compete freely to acquire those rights, paying royalties to foreign and Canadian producers in accordance with normal commercial practices.

Investment Canada must therefore accord particular attention to "the review of certain investments in the domain of commercial activity linked to cultural heritage and national identity." These activities are enumerated in Schedule IV, Article 8 of the regulations.

We further suggest to the government that the Minister of Communications be accorded the responsibility for the administration of these measures. This Minister is responsible before Parliament and the Canadian public for the development of Canadian cultural policy, and has at his disposal the expertise of those involved in the communications and cultural industries. He is best placed to evaluate the advantages and disadvantages of foreign investment in these two sectors as it particularly affects cultural sovereignty and Canadian national identity.

Other measures must be developed and adopted by the government within its own jurisdiction and in concert with the provinces if they are deemed necessary to ensure Canadian control of distribution.

CHAPTER II

THE PRIVATE SECTOR CAPITALIZATION OF COMPANIES AND THE FINANCING OF CANADIAN FEATURE FILMS

Recommendations

The creation of fiscal incentives to encourage private investment in Canadian production, distribution and export companies.

The creation of a Canadian Feature Film Fund with an annual budget of 60 million dollars.

We have identified two major deficiencies in the feature production sector: the chronic under-capitalization of companies and the difficulties inherent in financing feature films.

The principal reasons for these deficiencies are:

- foreign domination of distribution in Canada, which confines Canadian companies to a marginal position in their own market.

  This problem is peculiar to Canada. No other country is part of the American domestic market, and none submits to this kind of overwhelming domination. There is a vital prerequisite to any reorganization of this system: the Canadian industry must control the resources of its own market.

- the limited size of the Canadian market (25 million inhabitants) that collectively represents only 10 per cent of the American market and four per cent of the Western world.

  This problem concerns all the Western countries with the exception of the United States, which enjoys access to a domestic market of some 250 million people.

Because of its size, the American domestic market (which includes the profitable Canadian market under its control) gives rise to a high level of self-financing. The economic and political weight of the United States also favours export of these same cultural products.

These two elements account for the strength of the American industry, and guarantee the profitability of the companies which make it up. It is this same industry that determines the financial parameters as well as the standards of quality and technology that prevail on the international level.

Most other industrialized countries have access to domestic markets of less than 100 million inhabitants. In this context, national film industries must on the one hand adapt their economies, their budgets and their means of financing to the dimensions of that domestic market. On the other hand, these industries must provide competitive cultural products that respond to both the public's expectations and prevailing international standards.

To help their industries to meet this challenge, the governments of Australia, Brazil, Japan and almost all the European nations have adopted permanent measures to stimulate and support their domestic industries. These moves illustrate the fact that cinema is a highly privileged form of mass media through which nations can affirm their identities and open an avenue of cultural expression essential to our moment in time.

Canada has also recognized the importance of such moves to stimulate creativity and film production in this country, and adopted various measures.

1. FEATURE FILMS IN CANADA

Without doubt, fictional feature films are the most influential and prestigious of all forms of mass communication. The feature is to the twentieth century what the oral tradition, mythology and romantic literature represented to eras gone by. It is a form of storytelling perfectly suited to our time.

Features cross international borders with almost startling ease. They are almost wholly responsible for the global recognition of artists and directors, and offer the most stimulating creative challenges. Feature film production spearheads research and development affecting all aspects of audiovisual industries.

Feature film production is a high-risk proposition. A feature reaches its audiences through an ever-expanding variety of distribution modes -- solid proof of this is the Canadian videocassette industry, a relative newcomer to the market, which nonetheless represented some $530 million by 1984. This year, Canadians will spend about $115 million in subscriptions to pay-TV, and traditional theatrical venues will report another $400 million in domestic revenues.

It is primarily for these three markets -- movie houses, cassettes and pay-TV -- that the feature film is destined, and from which 80 per cent of its revenues is generated. Remaining revenues emanate from "free TV" (networks, stations and syndication) and from community distribution. Feature financing relies on this system of recoupment.

Various factors influence the financing scenario: the quality of the project, its genre and its target audience, the interest of distributors and private investors, the co-production and foreign sales possibilities, and a host of others.

All these factors must be taken into account in any examination of the Canadian feature film financing challenge.

Past experience

On March 3, 1968, Bill C-204 established the Canadian Film Development Corporation (CFDC), whose principal mandate was to encourage the development of a Canadian feature film industry.

The CFDC initially required that all projects be accompanied by a letter of commitment from a distributor. From 1968 to 1974, the government body participated in the financing of 119 films, 68 of which were English-language, 51 French-language.

The policy was successful on the francophone side. Quebec producers already had years of experience, and Quebec distributors were numerous and significantly controlling their own regional

market. These factors allowed the production and distribution sectors to work together and to involve themselves even further in the business of making indigenous movies.

The results were that between 1971 and 1974, Quebec films occupied an average of nine per cent of all screen time in the Montreal region. Twenty films of this period substantially returned their investments, of which eight went into profit. It should be noted that these figures are drawn from a 1976 report, and do not represent subsequent receipts for these same films, many of which still continue to earn revenues.

In English Canada, foreign control of distribution was already very strong. In its Annual Report for 1974-75, the CFDC underlined the fact that its successful stimulation of the production sector hit a roadblock when Canadian distribution of these films was required. These distribution and marketing problems severely reduced both the profitability of Canadian productions and their possibilities for financing.

Alternative financing sources were obviously imperative. They arrived in 1974 when the federal government created the Capital Cost Allowance (CCA) Program, a financial incentive designed to encourage private investment in Canadian film production.

The CCA's impact on production was significant and ongoing. The Program reached its peak in 1979, when 67 certified Canadian features -- total budgets of $180 million -- benefitted from private tax-sheltered investments.

But there was negative fallout from the program as well, principally because it widened the gap between production and market. In a recent independent study, the company Stratavision Inc. stated that:

> ... the advent of the capital cost allowance for film production significantly reduced the importance of distributor participation in the front-end of the production of a property. This not only reduced the number of films to which Canadian distributors had automatic access, but also precluded knowledgeable Canadian distributors from influencing the type of property that was produced. As such, while the supply of Canadian theatrical properties increased considerably, many were totally unmarketable.

Concurrent with the implementation of the CCA was the decision by the CFDC to abandon its requirement of a distribution agreement. This was subsequently reinforced by Revenue Canada in its decision not to permit revenue guarantees. These policy shifts gave rise to the phenomenon of the "overnight producers," non-industry individuals more concerned with the exploitation of a tax shelter than the production of commercially viable films. Feature budgets rocketted skyward, bearing little relation to the realities of a market no one seemed to care about. The CCA by definition was intended for investment in specific projects. Investors were required to pick and choose individual films and were unable to invest in production companies that could spread their risk over a number of projects.

In league with the economic recession, these specific problems led to a bottoming out of private investment in the early 1980s. Interestingly enough, this same period witnessed increased activity in the Canadian market on the part of the American distributors (the "Majors"), who acquired an ever-growing number of foreign and independent American products for distribution by them in Canada.

In Quebec, for example, the number of non-American films distributed by the Majors increased by 264 per cent in 1981 and 257 per cent in 1982 compared to figures from 1980. The market share held by Canadian and Quebec distributors decreased accordingly, as did their participation in production.

The loss of private investment and the weakened position of national distributors rendered the financing of Canadian features -- both francophone and anglophone -- increasingly difficult.

There was nothing the CFDC could do about either situation, and government efforts to alter the distribution problem met with no success.

The CFDC gradually widened its area of activities, a move that culminated in 1983 in a change of name (the Corporation became Telefilm Canada) and the establishment of the Canadian Broadcast Program Development Fund.

The Fund is designed to open the Canadian television program market to independent producers, and also provides start-up incentives. It represents a major change in direction, replacing the original emphasis on feature films with a new concern for television production.

To qualify for this funding program, Canadian producers must first obtain a letter of commitment from a Canadian broadcaster, guaranteeing that the resulting program will be aired on prime-time television.

The experiment has met with considerable success. Since its creation, the Fund has stimulated a volume of activity of $285 million. Half of that figure represents salaries paid out to creative and technical personnel. A full two-thirds of it emanates from sources other than Telefilm: Canadian and foreign broadcasters, producers and co-producers, private investors, provincial bodies, etc.

More than a thousand hours of Canadian programming has been produced, much of which garnered impressive ratings upon telecast. This tendency toward viewer support for indigenous programs continues to grow as these productions touch Canadians from coast to coast while also meeting with notable success in foreign markets.

But the Fund has not provided significant impetus for the financing of Canadian feature films, which remain an area of low priority and little interest to broadcasters.

2. THE SOLUTION

The capitalization of companies

The foregoing measures stimulated the production of an important number of film and television programs, but the Task Force submits that all such involvement has been directed primarily toward production, and is exclusively oriented towards the development of projects on a case-by-case basis. No measure has been directly aimed at the capitalization and consolidation of companies.

This has limited the access of the Canadian-owned film sector to private capital which, in a competitive investment market, seeks to spread its risk over a long period of time.

The time has come to correct this oversight. The industry has reached a stage of development that necessitates a capitalization of companies at all levels. More than ever, the health and dynamism of a cultural industry is measured by the strength of the companies which form its core. These companies must be well-financed, solid and autonomous if they intend to make their mark at home and in the international film community.

The Task Force believes that the implementation of mechanisms to encourage the capitalization of Canadian production, distribution and exporting companies is an urgent necessity.

Tax systems remain one of the best suited means to this end. Fiscal initiatives have spurred activity in various sectors of the Canadian economy, and the Stock Savings Plan in Quebec has met with unparalleled success, channelling considerable private investment into small and medium-sized businesses.

We recommend to the government:

that fiscal incentives be created to encourage private investment in film and video production, distribution and export companies.

These companies must be Canadian-owned and -controlled. Any resulting legislation must ensure that a percentage of these investments be devoted to the production, distribution and export of Canadian-certified films and co-productions. The investment generated by this program would serve to both capitalize the industry and develop Canadian productions.

These investments will encourage corporate stability, long-range planning and film development initiatives.

Most importantly, the investor will participate directly in the growth and success of an industry.

A viable, well capitalized industrial base will increase significantly the financing available for feature film production in Canada.

Control of distribution

If given access to the Canadian market as recommended in Chapter I, Canadian distributors will certainly commit a significant share of their revenues to the financing of Canadian films. This kind of distributor participation has always been a tradition in the international marketplace, and was indeed characteristic of the Quebec film scene in the 1970s. It remains an element -- albeit a minimal one -- in the current Canadian market, reflecting the paltry three per cent profit share of the national box office held by indigenous distributors.

Bearing in mind the size of the Canadian market, we estimate that Canadian distributors could pay from $250,000 to a million dollars for the rights to a quality English-language indigenous picture. The figures for the acquisition of a like French-language product would be in proportion to the market size.

This system would establish a significant first source of financing for Canadian features. The resulting co-operation between moviemakers and sellers would also give producers access to the distributors' marketing know-how. These elements would no doubt result in a new relationship between the movie-going public and Canadian cinema.

This new producer-distributor interdependance will have positive repercussions on the financial situation, attracting increased private investment and foreign co-production financing.

Private investment on a project-by-project basis

From 1974 to 1979, the increase in production volume attributable to the CCA spawned the growth of a large Canadian talent pool, developing producers, directors, technicians, production designers, actors, lab technicians, etc. The future of the independent film and television program industry rests squarely on the shoulders of these valuable resource people.

These now seasoned, competent producers have used the combination of the economic recovery and the Broadcast Fund to restore investor confidence. The CCA now provides an indispensable element of private investment for Canadian productions.

Within the context of a normal producer-distributor relationship, the CCA would play an expanding and beneficial role in the attraction of private investment, essential to the production of Canadian feature films. And to avoid the pitfalls of the recent past in which productions were undertaken with little or no regard for the realities of the market, we suggest:

that Canadian features intended for theatrical distribution be accompanied by a commitment from a Canadian distribution company in order to qualify for the CCA.

Co-productions

Since the early 1960s, various countries have confronted the narrowing possibilities of their national markets and attempted to combat this trend with cinematographic co-production treaties. This pooling of market resources was full of promise, but Canadian producers -- divorced from the national distribution sector -- found themselves unable to take full advantage of the situation.

In the last few years, television production has emerged as the winner in the co-production pool, mostly due to the fact that the producer/broadcaster role is firmly established and ensures distribution. Since the creation of the Broadcast Fund, close to $90 million of foreign money has been invested in Canadian programming through co-production deals, representing an almost dollar-for-dollar match of Telefilm investment.

This kind of success could be replicated in the feature domain when Canadian distributors gain access to their own market, and co-production would become a vital financing source for feature production.

Foreign sales

The film industry produces a variety of motion pictures. Some are destined primarily for domestic consumption, where they often meet with considerable success. Their exposure in foreign markets, however, is generally limited; a full 45 per cent of American pictures, for example, are not dubbed into French, and consequently bypass a significant market in francophone countries. The first priority of a national cinema, quite obviously, is its own public.

Other products, whether co-productions or not, reach larger markets, and return more impressive revenues from foreign distribution than they manage domestically. Both of these production genres are important, and their combined force lends the industry its inherent dynamism.

The Task Force contends that all these Canadian productions rarely reach their full potential in foreign markets, regardless of their relatively strong or weak "exportability quotient." And this despite a seasoned, professional and well-financed Canadian export sector.

The establishment and maintenance of distribution and broadcast contacts in major markets and the exploration of new, developing markets are intricate, costly operations whose profitability emerges only on a long-term basis.

Companies opting to engage in this undertaking require two tools: a solid financial structure in league with a large and diversified product line. This combination has been clearly lacking within the Canadian film industry and, as such, has severely limited the profitability of Canadian productions and restricted their international distribution.

The industry must help itself. Currently unfocused energies should be regrouped and pooled. Canadian exporters do not need to be numerous in order to be successful -- they need to be strong, with a solid product base from which to work.

But the industry also needs help. We therefore recommend that:

the government accord priority to the development of Canadian video and film exporters through its numerous export development programs.

Canadian producers will thus have access to another source of revenue in the quest to finance their theatrical and television productions.

The Feature Film Fund

Notwithstanding the substantial increased funds to finance feature film which will become available from a well-capitalized industry, the control over domestic distribution, private-sector investment, co-productions and foreign sales, the Task Force concludes that the Canadian reality of a small domestic market in proximity to the United States necessitates direct public participation in the financing of feature film.

Since 1983, production for Canadian television has flourished. This success is directly attributable to the existence of all the factors necessary for the sector's growth. We believe that the feature industry can experience similar expansion if normal, dynamic and interactive ties between the processes of production and distribution are established, with both elements owned and controlled by Canadians. Public funds must also be made available to compensate for the limited size of our market, therefore enabling a vital expression of Canadian culture to flourish.

We therefore recommend:

The creation of a Canadian Feature Film Fund with an annual budget of 60 million dollars.

This Fund would be administered by Telefilm Canada. To gain access to the Fund, Canadian producers would require a commitment from a Canadian-owned and -controlled distribution company. This implicates the distributor in the film's financing, whether through investment or distribution advances.

The Fund should also support every phase in the creation and marketing of a feature film, from development and production through to domestic distribution and foreign sales. Production is a high-risk undertaking, and every film requires considerable investment to actually see the light of day. The best chance to recoup its cost and realize a profit comes of a concerted effort to ensure that the finished film actually reaches its audience -- both domestic and foreign -- through the whole gamut of distribution and exhibition possibilities. The cultural and commercial value of any film is determined by its reception by the public. The Fund must therefore be accessible to Canadian distributors and exporters as well.

A sufficient number of quality films must be produced each year if they are to significantly impact on the domestic market place.

Canadians can and should produce 40 to 50 films annually in order to achieve these objectives, assuming average budgets of $4 million. The $60 million Feature Film Fund would represent approximately one-third of the aggregate film budgets.

Sixty million dollars represents merely five per cent of what Canadians spend annually to view features in cinemas, on video-cassette and on pay-TV, and is a genuinely minimal figure when compared with support systems in other Western countries, many of which boast more significant domestic markets.

Canada boasts two official languages, and Canadians from both cultural communities must be offered the same creative opportunities. The administration of the Fund must be undertaken in a fashion that compensates for certain basic inequalities, all of which stem from the disproportionate division of the market between the two linguistic groups.

Telefilm must also respond to regional aspirations, and seek to compensate for the difficulties inherent in a physical distance from major production centres. Regional producers are deprived of easy access to service infrastructures, private and public financial institutions, head offices for major distributors and broadcasters, the vast majority of artists and technicians, and a host of other necessities. We therefore recommend:

that particular attention be accorded to both francophone and regional productions, and that the percentages of participation and other elements be adapted to the realities of the market size and the related distances involved.

The CFDC and, later, Telefilm Canada historically operated on a project-by-project basis, evaluating the extent of their involvement in each submission according to the quality of that particular film.

This method of operation was established in the original empowering legislation, and by implication, confers substantial discretionary powers upon government agencies. It also renders the job of financial planning and strategy extremely difficult for private companies, thereby contributing to the undercapitalization of the industry previously recognized.

The Task Force believes that a substantial portion of the Film Fund should gradually be used for the ongoing production activities of the companies, based on the successful performances of these companies.

By so doing, we would increase the accountability and stability of these companies, making them more autonomous from discretionary administrative decisions, and more dependent on their performance in the marketplace.

The Task Force also recognizes that a share of the Telefilm budget must continue to be allocated on a selective basis in order to meet certain cultural objectives as well as goals in regional development, positive action and the encouragement of experimentation, all of which fall within the mandate of a government agency. The system must also be flexible enough to admit new producers onto the scene, and to encourage healthy competition and a constant regeneration of new creative teams.

We therefore recommend that in the administration of the funds conferred upon it, Telefilm Canada finds an equitable balance between:

- programs aimed at the financing of ongoing production activities and those contributing on a project-by-project basis;

and between

- selective mechanisms based on the presumed quality of a specific project and automatic mechanisms recognizing the proven performance of a production company.

Experiences around the world indicate that this kind of balance between support mechanisms results in both a quantitative and qualitative improvement in production, as well as the development of healthy and prosperous companies. It also encourages the kind of dynamic relationship between a national cinema and its public so necessary to the flourishing of a film industry.

To attain these ends, the empowering legislation behind Telefilm Canada -- Bill C-204 -- must be reviewed in depth.

This revision is imperative because the Act itself has become timeworn and ill-suited to Telefilm's current practices. We therefore recommend that Bill C-204 be redrafted in the immediate future to accord Telefilm Canada the kind of flexibility and latitude it will require to implement the recommendations we have set forth, while constantly adapting its methodology to the relative maturity of the industry.

This revision should serve as the occasion for the government to draft a Canada Cinema Act laying out the general objectives set for this domain and establishing the foundation for comprehensive, all-encompassing Canadian film and video policy.

3. CONCLUSION

The fiscal and financial incentives established by the federal government have engendered generally positive effects in the growth of the cinematic and television production industry. There have been enactments of like legislation in Quebec, Alberta and Manitoba, and most recently Ontario: moves which we sincerely hope to see replicated in other provinces.

When the CFDC was created in 1968, the overall annual value of independent production in Canada was pegged at $22 million; by 1984, that figure had passed $300 million.

The creation of the CFDC contributed in large part to that growth. The development funds permitted Canadian producers to make solid use of other financial resources such as the CCA and the series of co-production treaties. Two hundred and ninety million dollars worth of economic activity was generated in 26 months, and $90 million of foreign investment was injected into Canadian productions.

These incentives also led to the consolidation of the television production sector. The implementation of similar measures in the feature film area would have the same effects, thereby consolidating cinematographic production in this country.

Television production is based on the principle of series programming, which allows savings on a scale basis, while guaranteeing production continuity on a medium- and long-term

basis. This in turn would contribute to the financial stability of Canadian companies. Television production provides an essential training and development opportunity for national talent.

Feature film production is a "prototypical" industry. While an extraordinarily high-risk undertaking, it nonetheless presents a gamut of some of the most stimulating administrative, technological and creative challenges known. It has contributed to the formation of 25 professional crews, capable of shooting more than 70 features a year.

These two sectors are complementary and vital to the survival of the industry as a whole, since its growth is dependent upon the ability to draw from both sources.

We are convinced that the financial assistance we are requesting from the federal government to guarantee this equilibrium will prove profitable in economic, social and cultural terms.

The film industry as a whole employs 6,410 people on a permanent basis, another 10,193 part-time workers and more than 10,000 freelancers. It is one of the most labour-intensive sectors, with one job created for every $36,000 in gross annual revenues. This figure compares favourably to the $114,000 gross annual revenues required (on the average) for each job created within the 50 top North American corporations.

It should also be noted that each dollar invested in film production generates three dollars in other sectors, such as transportation, hotels, tourism, and the restaurant and service industries. Each job created through film production indirectly generates almost one other job in other sectors.

Through the means of co-production, the industry draws important foreign investments to Canada. And foreign sales of Canadian films and programs makes a positive contribution to the balance of payments.

But there is one other point, ultimately the most vital. Cinema remains an extraordinary means of self-affirmation, an unsurpassed expression of national and cultural identity. In 15 years, we enter the twenty-first century; if Canada intends to fully participate in the family of nations by contributing an expression of its reality and its culture, it must now lay the groundwork to ensure that quality Canadian films be available to both the Canadian public and to the world at large.

CHAPTER III

CONCENTRATION AND VERTICAL INTEGRATION

Recommendation

Adopt the measures necessary to prohibit any vertical integration of distribution and exhibition that would limit competition and restrain trade.

The vertical integration of distribution and exhibition within a single company or associated firms can have a severe negative impact on competition, restrict trade and prevent entry into the market.

Concentration of theatre ownership also limits competition and market access.

The combination of these two factors -- vertical integration and ownership concentration -- almost inevitably leads to severely reduced competition. It contravenes freedom of trade and compromises the development of a Canadian movie industry.

This is true today for traditional relations between distributors and exhibitors and could be true as well, in the not so distant future, for relations between distributors and chains of video retailers.

1. CANADA, 1930: A FIRST INQUIRY

In Canada, privileged and exclusive relationships between distributors and exhibitors enabled the large American studios to take control of the Canadian market as early as the 1920s.

Here is a brief summary of events. In 1920, the Famous Players Canadian Corporation was established -- a theatrical exhibition company 95 per cent controlled by Famous Players Lasky, an American production, distribution, and exhibition company better known as Paramount.

The main theatre chain in Canada at that time was the Canadian-owned Allen's Film Theatres, one of the largest and most modern theatre chains in the world.

Paramount Studios' head, Adolf Zukor, hoped to expand his Canadian activities in order to control both distribution and exhibition, but the Allen brothers refused to accept Zukor as a partner.

The "Canadian" subsidiaries of the large American studios came together in an informal association that was named some years later the Motion Picture Distributors and Exhibitors of Canada. This cartel, which included Paramount, decided to award exclusive exhibition rights to Famous Players. The results of this privileged arrangement were soon apparent: in 1922, Allen's Film Theatres, without competitive movies for their theatres, were sold to Famous Players at a bargain basement price. Following numerous transactions, Famous Players acquired control of nine other Canadian theatre chains. By 1929, 207 of 299 theatres belonging to chains of three of more were controlled by Famous Players.

In 1930, the federal Minister of Labour, G.D. Robertson, ordered an inquiry under the Combines Investigation Act into the exclusionary relationship between the large distributors and Famous Players. In his report, entitled Investigation into an Alleged Combine in the Motion Picture Industry, the Commissioner, Peter White, reached the following conclusions:

> A combine exists in the motion picture industry in Canada within the meaning of the Combines Investigation Act.
>
> This combine exists and has existed at least since the year 1926...
>
> I further find that the combine so found by me has operated and is likely to operate to the detriment or against the interest of the public.

The Commissioner identified the members of the combine as Famous Players, the distributors Paramount, Universal, Fox, Columbia, R.K.O., Warner, First National, and a few others. He concluded:

> By reason of the agreements and arrangements and other activities above mentioned, Famous Players has been able to acquire, particularly in the large cities and towns in Canada, where the most profitable business is, such substantial control as to reduce competition to a minimum, and to make it extremely difficult for the independent theatre to survive, and to make possible the booking arrangements, pooling and operating agreements and acquisitions above mentioned.

Canadian law at that time provided no remedy for this situation.

2. 1948: UNITED STATES VS. PARAMOUNT PICTURES, INC. ET AL.

Anti-trust laws were stricter and more rigourously applied in the United States than in Canada. The United States Supreme Court decided in 1948 under the Sherman Act that it was contrary to the public interest for major producer-distributors to exercise direct or indirect control over American theatre networks.

In its first judgement, "United States vs. Paramount Pictures, Inc. et al.," the Court saw the divorce of exhibition and production-distribution activities as essential

> ... for the purpose of avoiding discrimination against other exhibitors and distributors, promoting substantial independent theatre competition for the Paramount theatres and promoting competition in the distribution and exhibition of films generally.

The Supreme Court forced the five vertically integrated production-distribution-exhibition companies -- Paramount, Twentieth Century Fox, Loew's (now MGM), R.K.O. and Warner Brothers -- to divest themselves of all interest in film exhibition. In order to reduce ownership concentration in exhibition, the five "divorced" exhibition companies had to give up about 1200 of the 3000 theatres which they directly or indirectly controlled.

This judgement focused on both vertical integration and concentration and profoundly modified the structure of the American film industry. Competition intensified at all levels, and the creativity and performance of the industry improved substantially.

Unfortunately, this American action has not had any influence in Canada.

3. CANADA, 1982: A SECOND INQUIRY

In Canada, motion picture exhibition changed with the appearance in 1941 of Odeon, a new theatre chain vertically integrated with the Rank Organization, the main British producer-distributor.

Now there were two major theatre chains, both foreign controlled. It was not until 1977 that Odeon was purchased by Canadian interests. By the 1980s, Famous Players owned about 400 screens and Odeon some 300.

It was recognized in the industry that these two chains had entered into exclusionary relations with the large American distributors, who block-booked their annual production with Odeon and Famous Players. Because these two theatrical circuits owned screens, Hollywood studios had a guaranteed distribution of their first-run films, while the studios consistently secured the best locations and release dates for all their films, whatever their market value.

This arrangement of mutual self-interest left little room for Canadian circuits and destroyed the ability of independent Canadian theatre-owners to compete in large urban areas. Independent Canadian distributors, for their part, obtained available dates only after the American distributors had booked their productions.

In 1982, Cineplex Corporation, a Canadian theatrical chain, lodged a complaint with the Restrictive Trade Practices Commission. Cineplex alleged that seven of the large distributors operating in Canada had "concluded long-term contracts under which they were committed to furnishing films to the two largest theatre chains (Odeon and Famous Players), excluding Cineplex and other companies."

The Director of Combines Investigation, Lawson Hunter, after studying the complaint, presented a formal request for a ruling against the seven distributors to the Restrictive Trade Practices Commission under Section 31.2 of the Combines Investigation Act.

Following this request, negotiations took place and an agreement was reached between Mr. Hunter and the distributors. Under its terms, the latter made a commitment to modify their distribution practices in such a way as to "allow exhibitors to compete for each film." So began the present "open bidding" system.

In July 1984, in a progress report on the impact of the agreement, Mr. Hunter confirmed that the traditional exclusionary arrangements between the two large chains and the American distributors had been abandoned. However, the Task Force maintains that, in a duopolistic situation of such long standing, an open bidding system for films can only contribute in a modest and limited way towards increased competition among exhibitors. An open bidding system should have encouraged the emergence of a third major exhibition chain. But such was not the case. Cineplex acquired Odeon in 1984, thereby confirming and intensifying the traditional duopolistic situation.

In 1985 there are still only two major national theatre chains -- Odeon-Cineplex, the most important, with 472 screens, and Famous Players, with 471 screens. Together, they take in 60 per cent of box-office receipts in Canada.

Each theatre chain is vertically integrated with a distributor: Famous Players and Paramount are both owned by the same conglomerate, Gulf + Western; Cineplex-Odeon is associated with Pan-Canadian.

Any distributor vertically integrated with either of the major theatre chains or videoclubs can use this access to the main points of sale to acquire all commercially valuable foreign or domestic movies. Other Canadian distributors' access to the major theatre chains is decidedly limited.

By controlling distribution of the most lucrative productions, the company consolidates its position as an exhibitor. It is in a position to limit competition in exhibition and cause difficulties for other chains, mini-circuits and independent theatre-owners. The last two are then vulnerable to buy-outs or takeovers.

The Task Force believes the possibility cannot be entirely dismissed that the present duopoly might change into a virtual monopoly.

4. RECOMMENDATIONS

Significant competition is essential to a healthy and orderly marketplace.

We therefore recommend:

that the Canadian government take the necessary steps to prevent and eliminate any vertical integration of distribution and exhibition (as well as video retail and rental) that would limit competition and restrain trade in the Canadian film industry.

Litigation relating to competition policy -- especially with respect to mergers, monopolies and other related matters -- is slow and cumbersome partly because it falls under criminal law. The process would be more effective and expeditious if treated as a civil matter under the authority of a competent, independent tribunal capable of taking action within a reasonable period of time.

As previously noted, the establishment of privileged and exclusionary arrangements between distributors and theatre chains can have the same effect as actual vertical integration of these activities.

In order to assure real competition in distribution and exhibition, we recommend that:

the bidding system for films be extended to all distributors in such a way as to ensure that all exhibitors can compete fairly for all products.

The Restrictive Trade Practices Commission, or some other competent authority, will have to act with rigour and severity to make open bidding a reality.

We also recommend that:

the federal government, through its economic and regional development programs, provide financial support for the renovation of Canadian movie theatres.

Exhibitors -- especially independents -- are currently in keen competition with other delivery modes for features, specifically videocassettes and pay-TV. The viability and financial stability of many independent exhibitors are now at stake.

Success in theatres still remains the best means of launching and promoting films in secondary markets, and a network of well-equipped and attractive Canadian theatres is essential.

Access by the Canadian public to large screens within their own municipalities is an important element of social and cultural enrichment. Like other cultural and recreational facilities, movie theatres contribute to the quality of life, and stimulate economic activity at the local and regional level.

It is vital that theatre-owners have a reasonable period of time to exhibit movies in theatres before they are circulated on videocassette or shown on pay television.

For this reason, we wish to underscore the importance of trying to establish an orderly and sequential market for film. Only in this way will it be possible for the film industry as a whole to make the best possible profit from each segment of its market.

CONCLUSION

In the past several years, major developments have affected the Canadian audiovisual industry, particularly as far as modes of distribution are concerned.

In barely five years, markets available to film and television production have become both more diversified and more widespread: the growing number of television networks accessible by cable or satellite to ever-larger audiences; the appearance of pay television and specialized channels; the creation of a third French-language television station in Montreal; the rapid spread of the home videocassette recorder.

The challenge is clear: to ensure a place for Canadian culture -- high-quality Canadian programs and films -- on film and television screens.

In the television and cable broadcasting sector, the government has adopted the necessary measures to ensure the presence of Canadian cultural products. The CRTC, Telefilm Canada and the CBPF have contributed to stimulating production of high-quality Canadian programs, and to broadcasting them across the country.

The emergence of new markets has given the Canadian television production industry a new lease on life. Thousands of jobs have been created, foreign investment has been attracted to Canada, the confidence of private brokers and investors has been restored. And Canadians have been able to reach out to other Canadians, to share their vision of the world and a creative expression that is rooted in our own culture and our own reality.

Unfortunately, the feature film industry has gained little from the changes which have occurred in the audiovisual field in the past 10 years.

While the appearance of new markets has meant that income from the exhibition of feature films in Canada has more than doubled, the resulting profits have ended up in foreign hands, serving, essentially, to finance foreign productions.

This foreign domination of film and video distribution in Canada has meant that Canadian distribution companies are confined to marginal positions in both traditional and new markets. Furthermore, the currently low level of competition as far as exhibition is concerned has concentrated box-office receipts in the large, vertically integrated chains, placing a number of Canadian independent exhibitors in a precarious position.

It is still difficult to find financing and a rightful place in theatres, videoclubs and pay television for Canadian feature films. Canadians still have few opportunities to see feature films conceived and produced by other Canadians.

Our recommendations aim at correcting this situation and at giving new energy to the Canadian film industry so that it, in turn, can contribute -- within an orderly setting that is also soundly competitive -- to the enrichment of Canadian culture, and to the social and economic development of the country.

We require new energy and structural changes. These changes will strengthen the film and video industry, an essential component of Canadian cultural sovereignty.

The importance the Government of Canada will give to these recommendations will reflect the importance with which it regards cultural sovereignty.

Just as the three elements recommended in this Report will provide a solid base for the film and video industry in Canada, so will cultural sovereignty provide the solid base from which Canada can proudly and successfully enter the twenty-first century.

BIBLIOGRAPHY

This bibliography includes only documents written since 1980 relating to the film and video industry in Canada.

GENERAL

A Report on Components of the Canadian and Australian Film Industries, Draft. Department of Communications. Ottawa: 1982. (This report was never finalized.)

Action 85 - plan de développement 1985-86. Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC). Quebec.

"Agreement between Motion Picture Export Association of America Inc. and National Film Development Corporation Ltd." Government of India. April 1985.

Association des producteurs de films du Québec et l'Association of Canadian Film and Television Producers. " Mémoire adressé à l'honorable Marcel Masse, Ministre des Communications ". Novembre 1984.

Association des réalisateurs et réalisatrices de films du Québec. " Pour une politique du long métrage canadien ", mémoire soumis au Groupe de travail sur l'industrie cinématographique. Octobre 1985.

Audley, Paul. Canada's Cultural Industries: Broadcasting, Publishing, Records and Films. Toronto: James Lorimar and Company, 1983.

Audley, Paul. A profile of the cultural industries prepared for the Ontario Ministry of Citizenship and Culture. Toronto: 1982.

Audley, Paul & Associates. A Report on Film and Video Production, Distribution and Exhibition in Manitoba and Recommendations for a Manitoba Government Policy. March 1984.

Bill C-15; an Act Respecting Investment in Canada, (and information kit). House of Commons. Ottawa: 1985.

Bill 109; Cinema Act. Government of Quebec. Quebec: Éditeur officiel du Quebec, 1983.

Budget. Department of Finance. Ottawa: May 23, 1985.

Canadian Film and Television Association. "Copyright in Film and Television; Proposals to the Standing Committee on Communications and Culture and the Revision of Canada's Copyright Act." Toronto: April 12, 1985.

CBS Inc. Trade Barriers to U.S. Motion Picture and Television Pre-recorded Entertainment, Publishing and Advertising Industries. September 1984.

Conseil de l'Europe. Le marché du film en Europe face aux nouvelles technologies. Strasbourg: 1985.

Consultation Paper on Small Business. Department of Regional Industrial Expansion. Ottawa: 1983.

Council of Europe. Council for Cultural Cooperation. Project No. 11. Promotion of creativity taking into account of the development of cultural industries. Public authority measures affecting the culture industries. Strasbourg: 1985.

CPER Management Consulting Inc. "Analysis of Capabilities and Needs of Canada's Cultural Industries in Foreign Marketing." Ottawa: 1985.

Federal Cultural Policy Review Committee. Report, (Applebaum-Hébert Report). Ottawa: DSS, 1982.

Federal Cultural Policy Review Committee. Summary of Briefs and Hearings. Ottawa: January 1982.

Foster Advertising Limited. Foster Reports: New Video Technology and its Impact on Commercial Communications. September 1981.

From Gutenberg to Telidon; a White Paper on Copyright; Proposals for the Revision of the Canadian Copyright Act. Department of Consumer and Corporate Affairs and Department of Communications. Ottawa: DSS, 1984.

Globerman, S. and Vining, A. "Bilateral Cultural Free Trade: the U.S./Canadian Case." 1985.

Goldfarb Consultants. The Culture of Canada. Department of Communications. July 1983.

Le cinéma; une question de survie et d'excellence, Rapport de la Commission d'étude sur le cinéma et l'audiovisuel. Gouvernement du Québec. Québec: 1982.

Loi. Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC). Quebec.

National Film Board. An operational plan presenting strategies for the production and distribution of films at the National Film Board of Canada. Montreal: July 1985.

Ontario Special Committee for the Arts. Report to the Honourable Susan Fish, the Minister of Citizenship and Culture. Toronto: 1984.

Politique financière. Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC). Quebec.

Reform of Competition Policy in Canada: a consultation paper. Department of Consumer and Corporate Affairs. Ottawa: March 1985.

Spencer, Michael. "American Influence on Canadian Film Industry 1922-1983." 1983.

"Structure of the Canadian Film and Video Industry." Department of Communications. Ottawa: 1985.

PRODUCTION

After two years? Telefilm Canada. The Canadian Broadcast Program Development Fund. Montreal: 1985.

Association des industries techniques du cinéma et de la télévision inc. " Mémoire sur l'implication de Telefilm Canada avec l'Office national du film ". Septembre 1985.

Association of Canadian and Television Producers. "The Canadian Film and Video Industry Brief on Tax Incentives." Toronto: 1985.

Bird, R.M., Bucovetsky, M.W. and Yatchew, A. Tax Incentives for the Canadian Film Industry. Toronto: Institute for Policy Analysis, University of Toronto, December 1981.

Cox, Kirwan. "An analysis of public participation in the Canadian film/television industry." January 1985.

Étude d'impact économique d'une production de 10 millions de dollars provenant de la production et de la distribution de films au Québec. Bureau de la statistique du Québec. Octobre 1984.

Grant, Peter. New developments in Canadian Communications law and policy. Toronto: 1980.

Jackson, Robin (compiler). "Public Authority Measures Affecting the Canadian Cultural Industries." Ottawa: 1985.

Lyon, Daniel and Trebilcock, Michael. Public Strategy and motion pictures, the choice of instruments to promote the development of the Canadian film production industry. Toronto: Ontario Economic Council, 1982.

McQuillan, Peter E. Investing in Canadian film; evaluating the risks and the rewards. Toronto: CCH Canadian, 1980.

Report of the Nova Scotia Task Force on the Film and Video Industry. Nova Scotia: Task Force, June 1984

Telefilm Canada. "From nation to nation: a look at coproductions with Canada." Montreal: 1985.

Testar, Gerald. Clearing Hurdles; a Task Force Report on the Motion Picture Industry in British Columbia. Vancouver: British Columbia Film and Video Industry Association, 1985.

What happened in year one? Telefilm Canada. The Canadian Broadcast Program Development Fund. Montreal: 1984.

DISTRIBUTION

Econalysis Consulting Services Inc. and Enid Slack Consulting Inc. "An Incentive Package for the Canadian Film Industry." Toronto: 1982.

Export Financing; Consultation paper. Minister of Finance. Minister for International Trade. Ottawa: 1985.

Filson, Andrew. The Distribution of Films Produced in the Countries of the Community. Strasbourg: Council of Europe, 1980.

How to secure and enhance Canadian access to export markets. Minister for International Trade. Ottawa: 1985.

Pendakur, Manjunath. "Canadian Cultural Autonomy in the Film Industry: Some Policy Solutions." Evanston, Illinois: 1981.

Pendakur, Manjunath. "Economic Relations Between Selected Canadian Film Producers and American Major Distributors: Implications for Canada's National Film Policy." Canadian Journal of Communications. Spring 1985.

Pendakur, Manjunath. "Market Performance of Selected Canadian Feature Films in the Chicago Theatrical Markets 1978-1981, a Report Prepared for the National Film Board." May 1982.

Régie du cinéma. Audiences publiques sur les règlements adoptés par la Régie du cinéma en vertu de l'article 168 de la loi 109. Québec.

Briefs prepared for the Régie du cinéma by:

1. L'Association des propriétaires de cinémas du Québec
2. Le Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis
3. Les grands explorateurs
4. L'Association des cinémas parallèles du Québec
5. Ciné-Campus (Trois-Rivières) Inc.
6. L'Association vidéo et cinéma du Québec
7. Ciné-Canada, Vidéo-K-Sept
8. François Macerola, l'Office national du film

9. L'Association des producteurs de films et de vidéos du Québec
10. La Société d'information des normes de la vidéo
11. Cinéplex-Odéon
12. Heenan, Blackie, John, Potvin, Trépanier, Cobbett, avocats
13. L'Association canadienne des distributeurs de films, Home Video Board, la Motion Picture Association of America, Inc. et leurs membres
14. La Société générale du cinéma du Québec
15. L'Institut québécois du cinéma
16. L'Association québécoise des distributeurs et exportateurs de films et de vidéos
17. L'Union des artistes

Stratavision Inc. "The structure and performance of the Canadian film and video distribution sector." Department of Communications. Toronto: October 4, 1985.

Task Force Report. Task Force on Film Distribution, Exhibition and Marketing. Ottawa: 1983.

EXHIBITION

Final report to the Restrictive Trade Practices Commission on the Operation of the Undertakings given by Six Major Motion Picture Distributors. Department of Consumer and Corporate Affairs. Director of Investigation and Research. Combines Investigation Act. Ottawa: July 31, 1984.

Houle, Michel. Le parc d'établissements et l'exploration cinématographique au Québec, 1974-1985. Montréal: Société générale du cinéma, juillet 1985.

Motion Picture Association of America, Inc. "Worldwide Economic Review of 1984." Washington: 1985.

Nordicity Group Ltd. Film/Video Retail Study. Ottawa: Department of Communications, July 1985.

Report to the Restrictive Trade Practices Commission on the operation of the undertakings given by the six major motion picture distributors. Department of Consumer and Corporate Affairs. Director of Investigation and Research. Combines Investigation Act. Ottawa: March 1984.

LE CINÉMA AU CANADA
sur un bon pied

Rapport du Groupe de travail
sur l'industrie cinématographique
Novembre 1985

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Canada

LE CINÉMA CANADIEN

SUR UN BON PIED

Rapport du Groupe de travail

sur l'industrie cinématographique

Novembre 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. Co52-8/1985

ISBN 0-662-54167-7

Le 30 novembre 1985

L'honorable Marcel Masse
Ministre des Communications
Tour Journal nord
300, rue Slater
Ottawa (Ontario)
K1A 0C8

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous présenter le Rapport du Groupe de travail sur l'industrie cinématographique. Durant les quelques brèves semaines qu'a duré notre mandat, nous avons tenté de synthétiser les nombreux mémoires, études et rapports sur le sujet publiés au cours des dernières années. Nous avons identifié trois désordres structurels majeurs et recommandé des moyens d'action pour remédier à cette situation.

Ces trois anomalies structurelles sont fondamentales. Elles constituent des obstacles au développement d'une industrie cinématographique canadienne prospère et bien financée. Leur existence dénie aux Canadiens le pouvoir de contrôler un aspect vital d'expression de leur identité et de leur culture.

Ces problèmes peuvent et doivent être rapidement corrigés par des actions gouvernementales fermes et résolues. Les solutions que nous proposons ne sont pas exhaustives, mais elles sont interdépendantes. Des solutions apportées à l'une ou l'autre seulement des composantes du problème ne sauraient suffire.

Dans l'élaboration de ce rapport, nous avons obtenu le soutien entier du ministère des Communications et la coopération de son personnel. En aucun temps, toutefois, le Ministère n'a tenté de nous imposer son point de vue. Les opinions exprimées dans notre rapport sont celles du Groupe de travail et n'engagent que lui. Nous tenons cependant à remercier le personnel de votre Ministère pour son assistance ainsi que nos rédacteurs, Michel Houle et John Sifton, pour leur expertise.

... 2

En tant que coprésidents, nous voulons particulièrement remercier les membres de notre Groupe de travail : messieurs Ken Chapman, Gordon Guiry, François Macerola, René Malo, Peter Pearson, Bill Stevens et Dan Weinzweig.

Conscients de la brièveté de notre mandat et malgré leur occupations personnelles et professionnelles nombreuses, ils ont fait preuve d'une grande disponibilité; ce qui a permis des réunions intenses et fréquentes. Bien qu'ils soient issus de divers secteurs de l'industrie, c'est unanimement et avec enthousiasme qu'ils en sont arrivés aux conclusions qui charpentent notre rapport.

Finalement, nous sommes conscients de soumettre notre rapport dans un contexte marqué par le débat qui s'amorce sur la libéralisation des échanges avec les Etats-Unis. Cette situation nous préoccupe, comme elle préoccupe l'ensemble des industries culturelles canadiennes.

Nous souhaitons d'ailleurs insister sur le fait que les anomalies structurelles identifiées et les solutions proposées dans ce rapport relèvent exclusivement d'une politique canadienne du cinéma. Elles concernent notre capacité, en tant que Canadiens, à décider des oeuvres qui seront accessibles sur les écrans canadiens et à renforcer la possibilité et la qualité d'expression des Canadiens par le biais du cinéma. Le problème principal de l'industrie cinématographique canadienne est moins d'accroître sa pénétration des marchés étrangers que de s'assurer l'accès à son propre marché domestique.

Nous espérons une politique canadienne du cinéma, ferme et cohérente. C'est là, à notre avis, une des responsabilités qui incombent à un gouvernement élu. Une telle politique concerne les Canadiens et ne devrait pas être négociée avec un pays étranger, à fortiori avec un pays qui domine déjà totalement notre marché domestique.

Nous vous pressons, monsieur le Ministre, de résister aux diversions et pressions pouvant découler de la problématique actuelle de libre-échange et nous vous encourageons à poursuivre fermement l'objectif déjà exprimé de développer unilatéralement au

Canada une véritable politique canadienne du cinéma. Nous espérons que le gouvernement partagera nos préoccupations face aux problèmes identifiés et que des solutions gouvernementales fermes seront prises au début de la nouvelle année.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de nos meilleurs sentiments.

Le coprésident

Marie-José Raymond

Le coprésident

Stephen Roth

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	9
Chapitre I - Contrôle canadien sur la distribution	17
Chapitre II - Capitalisation des entreprises et financement des longs métrages canadiens	29
Chapitre III - Concentration et intégration verticale	47
Conclusion	55
Bibliographie	

INTRODUCTION

Le mandat confié le 5 septembre dernier au Groupe de travail sur l'industrie cinématographique l'invitait à analyser les problèmes structurels de cette industrie et de ses principales composantes : la production, la distribution et l'exploitation.

L'industrie cinématographique canadienne joue un rôle unique dans l'expression de notre culture et la définition de notre identité. C'est une industrie créatrice d'emplois qui a des ramifications et des impacts économiques considérables.

Le Groupe de travail est d'avis que les problèmes qui affectent une telle industrie méritent d'être abordés dans leurs aspects fondamentaux et déterminants. Il estime donc que les termes de son mandat sont particulièrement appropriés.

Notre analyse a identifié trois désordres structurels majeurs qui doivent être corrigés pour que se développe une industrie cinématographique canadienne saine, dynamique, profitable et compétitive.

Ces anomalies sont :

- La domination étrangère sur la distribution des films et vidéos au Canada. Cette domination empêche la production canadienne d'entrer en relation interactive avec son propre marché.

- La sous-capitalisation chronique des entreprises de production et les difficultés de financement des longs métrages. Ces problèmes découlent a) de la dimension limitée du marché canadien; b) de l'absence d'accès des producteurs canadiens aux revenus générés par la distribution des films et vidéos au Canada; c) de l'orientation projet par projet des organismes et programmes gouvernementaux.

- La concentration de propriété des salles et l'intégration verticale distribution-exploitation. La conjugaison de ces facteurs réduit la concurrence dans le domaine de la distribution et de l'exploitation.

Les principales recommandations que nous formulons concernent exclusivement ces problèmes fondamentaux. Comme les pattes d'un trépied, elles sont interdépendantes et indissociables.

1. CONTRÔLE CANADIEN SUR LA DISTRIBUTION

Notre première recommandation :

que la distribution des films et vidéos destinés à tous les marchés au Canada soit assurée par des entreprises dont la propriété et le contrôle sont Canadiens.

La distribution occupe une position stratégique dans l'industrie. Elle alimente les marchés et finance la production. Et partout dans le monde, ce sont les distributeurs nationaux qui contribuent au financement des productions nationales.

Or, au Canada, en 1981 par exemple, 97 p. 100 des bénéfices de distribution furent réalisés par des entreprises étrangères, essentiellement américaines. Depuis cette date, les entreprises américaines ont accru leurs activités dans le domaine du film et de la vidéo en acquérant les droits de distribution sur le territoire canadien de nombreuses productions européennes ou indépendantes américaines ou d'autres pays.

En pratique, l'industrie américaine considère le Canada comme son marché domestique et exige, lorsqu'elle acquiert les droits de distribution d'un film pour les Etats-Unis, de les obtenir également pour le Canada.

Cette situation n'existe pas ailleurs dans le monde. Elle porte atteinte à la souveraineté canadienne et freine la croissance de notre industrie ainsi piégée dans une structure industrielle tronquée. Les liens qui devraient exister entre la production nationale et la distribution nationale sont inopérants car notre marché domestique est exploité chez nous par des étrangers.

Conséquences :

- le cinéma canadien occupe seulement 3 à 5 p. 100 du temps-écran et constitue seulement 2 à 4 p. 100 des titres disponibles en vidéocassette au Canada;

- les entreprises canadiennes de distribution sont confinées à des positions marginales sur leur propre marché;

- les spectateurs canadiens financent essentiellement des productions étrangères.

La situation est critique. Les Canadiens ne peuvent décider de leur propre accès aux oeuvres d'imagination et de création; ils n'ont pas voix au chapitre dans la distribution de ces produits culturels à travers le pays. Quant à l'industrie cinématographique canadienne, privée des ressources financières de son propre marché, elle ne peut se développer sainement et fournir aux créateurs des moyens d'expression à la mesure de leur talent et de leurs ambitions.

C'est pourquoi nous recommandons au gouvernement :

d'affirmer dans un énoncé politique clair que la propriété et le contrôle canadiens de la distribution au Canada sont essentiels;

de prendre les mesures législatives et réglementaires appropriées pour réaliser cette politique.

La propriété canadienne que nous demandons en est une de droits de distribution sur le territoire canadien. Ce n'est pas une propriété de biens matériels ou fonciers. Il ne s'agit pas d'exproprier, ni de priver des ayants droit étrangers de leur accès au marché canadien et de leur juste rémunération. Les entreprises canadiennes concurrenceront pleinement pour acquérir ces droits et verseront aux producteurs canadiens et étrangers les redevances prévues selon les pratiques commerciales en usage.

2. CAPITALISATION DES ENTREPRISES ET FINANCEMENT DES LONGS MÉTRAGES CANADIENS

Aucun pays industrialisé disposant d'un marché domestique inférieur à 100 millions d'habitants n'est en mesure de développer le plein potentiel de son industrie cinématographique nationale sans l'aide de l'Etat. L'Australie, le Brésil, le Japon et la quasi-totalité des pays européens ont développé à cet égard des systèmes de soutien complexes et sophistiqués.

Depuis 1968, le Canada s'est engagé lui aussi dans cette voie et nos recommandations visent à adapter son action au niveau actuel de maturité de l'industrie cinématographique canadienne.

Dans un premier temps, le Groupe de travail constate que toutes les mesures gouvernementales adoptées à ce jour sont exclusivement orientées vers la réalisation de films, étudiés cas par cas. Aucune ne vise directement le développement des entreprises cinématographiques.

Cette situation doit aujourd'hui être corrigée. Dans un contexte concurrentiel, la vitalité et le dynamisme d'une industrie culturelle se mesurent à la force des entreprises qui la composent.

C'est pourquoi nous recommandons :

la création d'incitatifs fiscaux, et autres mesures, qui favorisent l'investissement dans les entreprises canadiennes de production, de distribution et d'exportation.

L'objectif est d'établir une infrastructure industrielle forte, dynamique et bien financée. La capitalisation des entreprises est un facteur aussi essentiel à cet égard que la stimulation des projets individuels.

Des mécanismes devraient assurer que ces investissements stimulent la production, la distribution et l'exportation de films canadiens. Ces investissements favoriseront la stabilité des entreprises, la planification financière et stratégique, la prise de risques et les initiatives de développement.

Si les distributeurs canadiens disposent d'un plein accès aux ressources de leur marché, ils contribueront au financement des productions canadiennes. Cette nouvelle situation permettra aussi aux producteurs canadiens de mieux utiliser d'autres instruments de financement existants tels que la déduction pour amortissement et les traités de coproduction.

Mais le marché canadien ne représente que 10 p. 100 du marché américain et 4 p. 100 du marché occidental. C'est une réalité démographique incontournable et des investissements publics déclencheurs sont nécessaires pour financer des longs métrages canadiens de qualité aptes à soutenir la concurrence.

Actuellement, les sommes accessibles à l'industrie par le biais de Téléfilm Canada sont en presque totalité liées au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes (FDPEC). L'objectif de ce fonds est d'assurer la production d'émissions canadiennes de qualité et leur télédiffusion aux heures de grande écoute. Pour avoir accès à ce fonds, les producteurs doivent obtenir au préalable un engagement d'un télédiffuseur et nous sommes entièrement d'accord avec ce principe.

Toutefois, le long métrage ne constitue pas une priorité pour les télédiffuseurs. Le long métrage est destiné prioritairement aux marchés des salles, de la vidéocassette et de la télévision payante, d'où il retire 80 p. 100 de ses revenus. Son financement est tributaire de cette situation et requiert d'être abordé spécifiquement.

C'est pourquoi nous recommandons :

la création d'un fonds de financement de longs métrages canadiens, d'une valeur annuelle de 60 millions de dollars.

Pour accéder à ce fonds, les producteurs devront obtenir un engagement d'un distributeur canadien de façon à établir d'emblée l'indispensable interaction entre production et distribution. Ce fonds devrait être administré par Téléfilm Canada. Il devrait appuyer toutes les étapes de la carrière d'un film : développement, production, distribution domestique et vente à l'étranger. Il devrait donc être accessible aux entreprises canadiennes de production, de distribution et d'exportation.

3. CONCENTRATION ET INTÉGRATION VERTICALE

Actuellement au Canada, il n'y a que deux grands circuits nationaux de salles : Famous Players-Cinémas Unis et Cinéplex-Odéon. A eux deux, ils recueillent 78 p. 100 des revenus de la recette-guichet des neuf plus grands marchés au Canada.

Chacun de ces circuits est intégré verticalement à un distributeur : Famous Players (salles) et Paramount (distribution) sont sous le contrôle du même conglomérat, Gulf + Western; Cinéplex-Odéon (salles) est lié à Pan-Canadian (distribution).

Cette concentration de propriété, conjuguée à l'intégration verticale distribution-exploitation, peut limiter sérieusement la concurrence et fausser les règles du jeu.

Tout distributeur verticalement intégré à un grand circuit d'exploitation de salles ou, dans un proche avenir, à des circuits de vidéo-clubs, peut utiliser ce pouvoir d'accès préférentiel aux points principaux de vente pour acquérir l'ensemble des produits étrangers et domestiques ayant une valeur commerciale, restreignant ainsi l'accès aux grands circuits pour les autres distributeurs canadiens.

En s'assurant la distribution des produits les plus lucratifs, une entreprise intégrée conforte également sa position comme exploitant et se trouve en position pour restreindre la concurrence au niveau de l'exploitation.

Le Groupe de travail n'écarte même pas la possibilité que le duopole actuel se transforme en quasi-monopole.

La concurrence est essentielle dans un marché sain et ordonné, c'est pourquoi nous recommandons au gouvernement :

de prendre les mesures nécessaires pour empêcher toute intégration verticale des activités de distribution et d'exploitation (y compris le commerce au détail des vidéocassettes) qui aurait pour effet de limiter la concurrence et la liberté de commerce au Canada.

4. CONCLUSION

Nos recommandations principales sont étoffées dans les chapitres qui suivent. Elles sont peu nombreuses mais forment un tout; on ne peut les dissocier sans menacer l'équilibre d'ensemble de l'édifice. Elles doivent être appliquées concurremment.

Ces recommandations articulent une stratégie de développement industriel dont seule la mise en oeuvre intégrale peut, selon notre analyse, permettre à l'industrie cinématographique canadienne d'atteindre la stabilité financière, un haut niveau d'excellence et la pleine mesure de l'énorme potentiel créateur et de l'esprit d'entreprise existant dans ce pays.

La vitalité et la prospérité de cette industrie seront les meilleurs instruments d'affirmation de notre identité nationale, d'expression de notre culture, de témoignage de notre réalité et de rayonnement de la créativité canadienne.

CHAPITRE I

CONTRÔLE CANADIEN SUR LA DISTRIBUTION

Recommandation

Que la distribution des films et vidéos destinés à tous les marchés au Canada soit assurée par des entreprises dont la propriété et le contrôle sont Canadiens.

La distribution occupe une position stratégique dans l'industrie : elle alimente les marchés et finance la production. D'où cet adage en vigueur : " qui contrôle la distribution contrôle le cinéma ".

Or, au Canada, la distribution des films et vidéos est sous contrôle étranger. En 1981, environ 97 p. 100 des bénéfices de distribution au Canada étaient réalisés par des entreprises étrangères, essentiellement américaines.

Et depuis, cette mainmise étrangère s'est accentuée. Les grands distributeurs américains en place ont augmenté leur volume d'activité, en acquérant les droits de distribution au Canada d'un nombre sans cesse croissant de productions indépendantes américaines, européennes et d'ailleurs. De nouvelles entreprises américaines se sont implantées ou ont annoncé leur intention de le faire.

Dans le secteur nouveau et en rapide développement de la vidéocassette, une étude récente indique que les entreprises américaines contrôlent déjà 90 p. 100 du marché canadien.

La mainmise américaine sur la distribution des films et vidéos au Canada découle de la puissance financière et de l'énorme pouvoir de marché dont disposent les entreprises américaines de distribution. La plupart d'entre elles sont intégrées à de larges et puissants conglomérats et ont accès à un marché intérieur de plus de 250 millions d'habitants.

En pratique, les distributeurs américains considèrent le Canada comme une extension de leur " marché domestique ". Lorsqu'ils acquièrent les droits de distribution d'un film ou d'une vidéo pour les Etats-Unis, ils exigent d'obtenir aussi les droits pour le Canada. Ils acquièrent de cette façon les droits nord-américains de distribution de la quasi-totalité des films et vidéos rentables.

Les producteurs indépendants américains, les producteurs d'Europe ou d'ailleurs et même les producteurs canadiens, ne peuvent donc négocier librement avec un distributeur canadien les droits de distribution de leurs films au Canada sans risquer de compromettre leur accès au marché américain, le plus large et lucratif des marchés occidentaux.

Cette situation est unique au monde. Tous les pays sont préoccupés de l'influence de la culture américaine. Les films et vidéos américains rejoignent des auditoires importants partout dans le monde et sont appréciés du public. Le Groupe de travail partage ces préoccupations, mais il considère que le libre choix du public canadien est un principe essentiel qui doit être respecté et préservé. Le Groupe de travail ne veut d'aucune façon limiter l'accès aux productions américaines.

Ce qui est en cause, ce n'est pas la présence et l'attrait des productions américaines. C'est la domination d'entreprises dont la propriété et le contrôle sont américains, sur la distribution au Canada des films et vidéos non seulement américains mais de toute origine et provenance. C'est cette situation qui doit être corrigée parce qu'elle freine la croissance de notre industrie piégée dans une structure industrielle tronquée. Notre marché étant exploité chez nous par des étrangers, les liens nécessaires entre production et distribution nationales sont inopérants.

1. LES CONSÉQUENCES DE LA DOMINATION ÉTRANGÈRE

La distribution alimente les marchés, elle détermine qui pourra voir quoi, quand, où et comment. La distribution choisit, par exemple, les films qui seront importés et auxquels le public canadien aura ou non accès. Elle décide de la mise en marché des productions dans les divers médias : salles, vidéocassettes, télévision payante et conventionnelle. Elle détermine l'ampleur de leur diffusion dans les diverses régions du pays. Ces décisions

affectent la vie culturelle de l'ensemble des Canadiens. Il est inacceptable qu'elles soient prises ailleurs qu'au Canada, au nom d'intérêts économiques étrangers.

Tout pays qui entend préserver et affirmer sa souveraineté doit être maître de pareilles décisions. Le cinéma est un moyen de communications puissant et prestigieux. Il dissémine les idées et véhicule les cultures au monde entier. Les Canadiens doivent contrôler leur propre accès aux oeuvres cinématographiques d'imagination et de création de toute provenance et en organiser la circulation à travers le pays.

La distribution est aussi inextricablement liée à la production. La distribution finance la production; et partout dans le monde, ce sont les distributeurs nationaux qui contribuent au financement des productions nationales.

Les Canadiens dépensent annuellement plus d'un milliard de dollars pour voir des films en salles, sur vidéocassettes ou à la télévision payante. Toutefois, une infime partie des bénéfices de distribution découlant de ce marché est réalisée par des entreprises canadiennes et injectée dans la production de films et vidéos canadiens.

La domination des entreprises étrangères confine les distributeurs canadiens à une position extrêmement marginale sur leur propre marché. Les salles de cinéma, les grossistes et détaillants de vidéocassettes ainsi que la télévision payante attendent d'un distributeur qu'il leur offre un large éventail de produits étrangers et canadiens, et seuls les distributeurs américains peuvent offrir ce choix.

Sans accès à une telle abondance et diversité de produits étrangers et canadiens de qualité, les entreprises de distribution canadiennes ne peuvent survivre, concurrencer et satisfaire à la demande du marché. Et elles ne peuvent investir une part significative des revenus de distribution réalisés au Canada dans la production de films et vidéos canadiens, complétant ainsi le cycle normal de toute industrie saine.

Dans son Canada's Cultural Industries, l'Institut canadien de politique économique soulignait :

> "Any effort to develop a strong, healthy Canadian film industry will have to address and redress the historical tradition of a production sector divorced from its major home market."

Aucun secteur de production ne peut se développer sainement et profitablement sans l'appui financier d'un secteur national de distribution fort et compétitif.

Le Canada doit maîtriser le développement de son industrie cinématographique s'il veut permettre aux Canadiens d'exprimer leur culture, d'affirmer leur identité et de participer à l'enrichissement de la culture mondiale.

Pour atteindre cet objectif, des oeuvres cinématographiques canadiennes de qualité doivent être financées et produites en nombre suffisant. Elles doivent aussi être largement diffusées et être accessibles au public canadien et étranger.

Et le premier pas, indispensable et décisif, dans cette direction est d'assurer un contrôle canadien sur la distribution des films et vidéos sur tous les marchés au Canada.

Une domination monopolistique

Le contrôle canadien sur la distribution permettra aux entreprises canadiennes de négocier et de concurrencer librement pour l'obtention des droits de distribution au Canada des films et vidéos étrangers. Ces entreprises paieront aux ayants droit américains, canadiens ou autres les redevances auxquelles ils ont droit selon les pratiques commerciales en usage.

Ce contrôle canadien sur la distribution briserait le monopole de fait qu'exercent sur le territoire canadien les distributeurs américains de films et de vidéos. Les premiers sont réunis au sein de l'Association canadienne des distributeurs de films (ACDF), les seconds voient leurs intérêts collectivement représentés par Home Video Board-Canada. Les deux associations sont liées à la Motion Picture Export Association of America (MPEEA), le très puissant cartel américain.

Le fait que les principaux joueurs d'une industrie, réunis en trust, association ou cartel, aient tendance à monopoliser le marché n'est pas nouveau dans l'histoire du cinéma. Aux États-Unis, dès 1909, les grands magnats de l'industrie se sont associés autour de la United Film Protective Association of the Film Manufacturing and Importers of the United States (plus simplement appelée la Patents Co. ou Trust Edison) pour contrôler le marché et prévenir l'invasion de producteurs ou distributeurs indépendants américains ou étrangers.

Par un système complexe d'attribution de permis à tous les niveaux de l'industrie, ce trust a réussi à instaurer des barrières infranchissables pour les indépendants. Le gouvernement américain est intervenu et la Cour Suprême des Etats-Unis a démantelé ce combinat en 1915 en vertu de la Loi anti-trust.

Plus tard, c'est grâce à l'intégration verticale production-distribution-exploitation que cinq des grands studios américains ont pu établir une position dominante sur le marché américain. Et là encore, la Cour Suprême est intervenue en 1948 par le biais du Sherman Act pour briser cette tendance au monopole. Ce qui a eu pour effet de permettre aux distributeurs indépendants et aux producteurs-distributeurs non intégrés aux salles d'augmenter leur part du marché, leur niveau d'activité et d'implication financière dans la production.

Ces freins que le pouvoir judiciaire a posés à une trop grande concentration ont contribué au dynamisme du cinéma américain à travers les décennies. En ouvrant systématiquement le marché à leurs distributeurs et producteurs indépendants, les États-Unis se sont assurés d'une revitalisation constante de leur industrie.

Aux États-Unis, les distributeurs américains doivent se plier aux règles de la concurrence. Au Canada, ils fonctionnent en cartel. Ils relèguent ainsi les producteurs et distributeurs canadiens à des positions marginales sur leur propre marché.

Le bris de ce monopole par le gouvernement canadien s'inspirera des traditions vives et profondes qui ont marqué l'histoire cinématographique américaine. Et il aura pour effet une stimulation de l'industrie et un enrichissement de la culture canadienne.

Il permettra à l'industrie cinématographique, qui est la plus prestigieuse et la plus influente forme de communication de masse, de se développer sainement et profitablement au Canada.

2. UNE SOLUTION DANS LA TRADITION CANADIENNE

Selon un récent sondage, 82 p. 100 des Canadiens considèrent que notre culture est un des éléments qui les rendent fiers de ce pays. La culture joue un rôle unique dans la formation d'une identité nationale, elle est le ciment qui donne sa cohésion à un ensemble politique, économique et social.

Les industries culturelles sont des instruments essentiels d'affirmation et de rayonnement des cultures nationales. Les raisons d'exclure les industries culturelles canadiennes des négociations concernant le libre-échange avec les États-Unis sont nombreuses et évidentes.

Les industries culturelles sous contrôle canadien sont viables, financièrement solides et largement créatrices d'emplois pour les Canadiens. Elles offrent des moyens et des lieux d'expression dynamiques aux artistes et créateurs de chez nous.

La presse écrite, la radio, la télévision rejoignent les Canadiens dans toutes les régions du pays et leur apportent le témoignage, les analyses et opinions, les créations et perceptions de milliers d'autres Canadiens sur l'histoire, l'imaginaire et le devenir du Canada et du monde entier.

Lorsqu'une appropriation de ces secteurs des industries culturelles a été nécessaire, elle a toujours été bénéfique pour l'économie générale du Canada et pour ses citoyens. Par exemple, la révision de la Loi sur la radiodiffusion en 1968 a eu pour effet de faire bénéficier les Canadiens d'une augmentation de 700 p. 100 des revenus de radiodiffusion et de 550 p. 100 des profits avant impôt entre 1968 et 1973. Le nombre d'emplois offerts aux Canadiens a pour sa part doublé.

Inversement, dans les secteurs où la domination étrangère est forte -- le livre et le cinéma -- les oeuvres canadiennes distribuées par des entreprises canadiennes sont confinées à une part minime du marché. Ces entreprises canadiennes sont constamment aux prises avec des problèmes de capitalisation, de stabilité financière, qui les empêchent de remplir les fonctions économiques, sociales et culturelles que les Canadiens attendent d'elles.

Notre recommandation est inscrite en filigrane dans la tradition et dans l'histoire de la politique culturelle de ce pays. Le contrôle canadien sur les moyens de communication est le ferment de la souveraineté culturelle canadienne.

La presse quotidienne : canadienne de tout temps

La presse quotidienne au Canada a toujours été presque entièrement sous contrôle d'entreprises qui sont la propriété de Canadiens. Divers comités ou commissions ont tour à tour exprimé leur détermination à ce que cette situation soit maintenue, la propriété canadienne des entreprises de presse constituant, à leurs yeux, un facteur essentiel à la souveraineté culturelle aussi bien qu'à l'indépendance politique au Canada.

La Commission royale sur les publications (O'Leary, 1961) soutenait d'ailleurs dans son rapport que les communications sont " le fil qui lie ensemble les fibres d'une nation ". Et elle ajoutait : " ...On peut affirmer, sans avoir beaucoup à craindre d'être contredit, que, dans ces fonctions, les techniques de diffusion sont aussi essentielles à la vie d'une nation que ses moyens de défense, et qu'il faudrait leur accorder tout au moins une aussi grande mesure de protection. "

Radiophonie et télédiffusion : maintenant une industrie canadienne

En 1932, le Premier ministre canadien R.B. Bennett, responsable du premier Canadian Radio Broadcasting Act, déclarait :

> " Ce pays doit être assuré d'un complet contrôle sur la diffusion en sol canadien, libre de toute interférence ou influence étrangère. Sans un tel contrôle, la radiodiffusion ne pourra jamais devenir un instrument majeur de communication des sujets d'intérêts nationaux, de diffusion des idéaux et de l'esprit de ce pays, et sans ce contrôle, elle ne sera jamais un instrument par lequel la conscience nationale sera soutenue et encouragée, et l'identité canadienne renforcée. "

Le gouvernement Bennett était convaincu que la propriété canadienne était le meilleur garant de la protection de la souveraineté nationale. C'est dans l'esprit de cette conviction que fut écrit le Canadian Broadcasting Act et instituée la Canadian Broadcasting Corporation/Société Radio-Canada en 1936.

Les commissions et comités qui ont successivement étudié la radiodiffusion ont toujours considéré et recommandé que le réseau mixte privé et public institué depuis demeure essentiellement sous contrôle canadien.

Dès 1942, le Comité parlementaire sur la radiodiffusion confiait au ministère des Transports, qui était l'organisme autorisé à délivrer des licences, le mandat d'évaluer, sur une base discrétionnaire, la proportion de propriété étrangère permise dans des cas particuliers. En 1957, la Commission royale d'enquête sur la radiodiffusion, appelée Commission Fowler, indiquait dans son rapport qu'une disposition législative devait être mise en vigueur pour limiter cette participation étrangère à 20 p. 100 dans toute nouvelle entreprise de radiodiffusion.

Malgré ces prises de position fermes, des entreprises étrangères ont maintenu des positions avantageuses dans le système de radiodiffusion canadien. Des droits acquis étaient reconnus aux entreprises déjà implantées; des pouvoirs de dérogation étaient prévus dans les législations; et la câblodistribution échappait à toute réglementation.

En 1966, le Livre blanc sur la radiodiffusion réaffirmait :

> " Il a toujours été reconnu que le contrôle des installations de communications au Canada doit appartenir aux Canadiens. Et en 1968, le nouvelle Loi sur la radiodiffusion établissait clairement que le système canadien de radiodiffusion devait " être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada. "

Et un ensemble de directives et décrets gouvernementaux vinrent préciser la Loi. Entre 1969 et 1973, les entreprises étrangères se dessaisirent de leurs intérêts dans 55 entreprises de câblodistribution, 13 stations de télévision, 10 stations de radio et une station émettrice sur ondes courtes. Le montant total

des rachats par des Canadiens s'éleva à près de 150 millions de dollars. L'opération profita à l'ensemble de l'économie canadienne et ces entreprises comptent aujourd'hui parmi les plus saines et les plus profitables au pays; elles produisent ou véhiculent des parts importantes de contenu canadien et contribuent au dynamisme et à la vitalité de la culture canadienne.

Le livre et l'édition : un pas décisif vers un contrôle canadien

La Commission royale sur les publications écrivait déjà en 1961 :

> " Les obligations propres du Canada, son gouvernement, sa structure constitutionnelle, ses idéaux et ses aspirations, ses souvenirs et les événements marquants de son histoire, même ses discordes, sont des faits de son existence que des organes de diffusion appartenant à un autre pays, ou sous la domination d'un autre pays, même s'il s'agit d'un pays ami, ne pourraient examiner avec compréhension et utilité. "

Le Livre blanc sur la politique québécoise du développement culturel souligne :

> " Les industries du livre (édition, distribution, vente) sont un puissant moyen d'expression de la culture d'une collectivité; dans aucun pays, pour aucun peuple, pour aucun groupe national, il n'est tolérable qu'elles soient sous contrôle étranger. "

En Ontario, la Royal Commission on Book Publishing a aussi témoigné de ses préoccupations face à la mainmise étrangère sur l'édition et la distribution de livres au Canada, insistant sur l'importance d'établir une répartition des activités et du marché entre les entreprises canadiennes et étrangères.

Un tel équilibre n'a pu être atteint par le biais du soutien financier à l'édition canadienne, malgré les efforts importants déployés en ce sens par les gouvernements fédéral et provinciaux. En 1985, par exemple, seulement 18 p. 100 des ventes de livres de langue anglaise reviennent à des maisons d'édition sous contrôle canadien. Ces mêmes entreprises canadiennes qui se partagent seulement le cinquième du marché sont pourtant celles qui publient et distribuent 85 p. 100 des oeuvres originales d'auteurs canadiens.

Mesurant les conséquences que ce déséquilibre entraîne sur la possibilité d'expression culturelle des Canadiens, le gouvernement fédéral a récemment annoncé une nouvelle politique sur l'investissement étranger dans l'édition canadienne qui stipule :

> " Le gouvernement soutient qu'il existe un lien direct entre la situation de dépendance de l'édition canadienne et le rôle que joue l'investissement non canadien dans ce secteur d'activité. (...) Le gouvernement déclare clairement qu'il considère comme essentiel le contrôle canadien de cette activité. "

Cette politique a reçu l'appui des provinces et des milieux d'affaires.

Un consensus national

Un consensus se dégage nettement de ces rappels historiques : les industries culturelles et moyens de communication de masse doivent être contrôlés par des Canadiens et être la propriété de Canadiens. L'industrie cinématographique doit aussi suivre cette voie.

C'est là une condition essentielle à l'affirmation de notre souveraineté politique et culturelle.

3. RECOMMANDATIONS

Pour que la distribution au Canada des films et vidéos destinés à tous les médias et marchés soit exercée par des entreprises dont la propriété et le contrôle sont canadiens, nous suggérons au gouvernement :

> **d'affirmer, par un énoncé politique clair, que la propriété et le contrôle canadiens sur la distribution des films et vidéos au Canada sont essentiels.**

Le principe d'une propriété et d'un contrôle canadiens des moyens de communication a toujours été sous-jacent à la politique culturelle canadienne. Son application à l'industrie cinématographique est plus que jamais nécessaire. Cet énoncé

complétera harmonieusement l'ensemble des politiques adoptées dans les autres secteurs des communications, politiques qui contribuent à l'affirmation de la souveraineté canadienne. Nous suggérons également :

de prendre en conséquence les mesures appropriées, législatives et réglementaires, pour assurer l'application de cette politique.

Une de ces mesures est d'adresser sans délai une directive à l'organisme Investissement Canada afin qu'aucune nouvelle entreprise étrangère de distribution ne soit autorisée à s'implanter au Canada.

Une décision formelle du Conseil des ministres devrait en outre enjoindre Investissement Canada d'étudier toute acquisition directe ou indirecte de sociétés de distribution existantes -- canadiennes et étrangères -- opérant au Canada.

Pour que la transaction soit autorisée, Investissement Canada devrait exiger des investisseurs étrangers :

. qu'ils s'engagent à renoncer au contrôle de l'entreprise en faveur de Canadiens, au cours du marché, dans un délai raisonnable;

ou

. que l'investissement proposé se fasse dans le cadre d'une co-entreprise contrôlée par des Canadiens.

Dans les deux cas, le contrôle effectif de la propriété devrait être exercé par des Canadiens.

Nous aimerions souligner que la propriété dont il s'agit en est une de <u>droits</u> de distribution. Il ne s'agit pas d'exproprier quiconque au sens strict, ni de priver des ayants droit étrangers de leur juste rémunération. Notre recommandation implique que les droits de distribution des films et vidéos sur le territoire canadien soient détenus et exercés par des entreprises possédées et contrôlées par des Canadiens. Ces entreprises concurrenceront pleinement pour acquérir ces droits et verseront aux producteurs étrangers et canadiens les redevances prévues selon les pratiques commerciales en usage.

Investissement Canada doit accorder une attention particulière à " l'examen de certains investissements dans des domaines d'activité commerciale liés au patrimoine culturel et à l'identité nationale "; le gouvernement a ainsi voulu reconnaître l'importance exceptionnelle qu'il accorde à ces secteurs d'activité énumérés à l'article 8, annexe IV, de la réglementation.

Poursuivant cette logique, nous suggérons au gouvernement de confier au ministre des Communications la responsabilité de l'administration de ces dispositions particulières. Ce ministre est responsable devant le Parlement et la population de l'élaboration de la politique culturelle canadienne. Il dispose de l'expertise dans le secteur des industries culturelles et des communications. Il est le mieux en mesure d'évaluer les avantages et désavantages nets des investissements étrangers dans ces deux secteurs d'activité, en regard notamment de la souveraineté culturelle et de l'identité nationale canadiennes.

D'autres mesures devront être envisagées et adoptées par le gouvernement, dans le cadre de sa juridiction ou en concertation avec les provinces, si elles s'avèrent nécessaires pour atteindre l'objectif d'un contrôle canadien sur la distribution.

CHAPITRE II

CAPITALISATION DES ENTREPRISES ET FINANCEMENT DES LONGS MÉTRAGES CANADIENS

Recommandations

Création d'incitatifs fiscaux pour favoriser l'investissement privé dans les entreprises canadiennes de production, de distribution et d'exportation.

Création d'un fonds de financement de longs métrages canadiens d'une valeur annuelle de 60 millions de dollars.

La sous-capitalisation chronique des entreprises et les difficultés de financement des longs métrages sont deux déficiences majeures que nous avons identifiées.

Elles ont pour causes principales :

- la domination étrangère sur la distribution au Canada qui confine les entreprises canadiennes à des positions marginales sur leur propre marché.

  Ce problème est particulier au Canada. Aucun autre pays n'est considéré comme partie intégrante du " marché domestique " américain. Nul ne subit une domination aussi forte. L'industrie canadienne doit contrôler les ressources de son propre marché. C'est un préalable indispensable.

- la dimension limitée du marché canadien (25 millions d'habitants) qui ne représente que 10 p. 100 du marché américain et 4 p. 100 du marché occidental.

  Ce type de problème préoccupe l'ensemble des pays occidentaux, à l'exception des Etats-Unis qui disposent d'un marché intérieur de 250 millions d'habitants.

En raison de sa taille même, le marché domestique américain (qui inclut le marché canadien) permet à l'industrie cinématographique américaine un taux élevé d'autofinancement. Par ailleurs, le poids économique et politique des Etats-Unis favorise l'exportabilité de ses produits culturels.

Ces deux facteurs font la force de l'industrie américaine et garantissent la profitabilité des entreprises qui la composent. C'est l'industrie américaine qui fixe les paramètres financiers, les exigences de qualité et les standards technologiques qui prévalent à l'échelle internationale.

La plupart des autres pays industrialisés disposent de marchés domestiques inférieurs à 100 millions d'habitants. Dans ce contexte, les industries cinématographiques nationales doivent d'une part adapter leur économie, leurs budgets et leurs modes de financement aux dimensions de leur marché intérieur. D'autre part, ces industries doivent fournir des produits culturels compétitifs qui répondent aux attentes des publics et aux standards internationaux en vigueur.

Pour aider leurs industries nationales à relever ce défi, les gouvernements de l'Australie, du Brésil, du Japon et de pratiquement tous les pays européens ont adopté des mesures permanentes de stimulation et de soutien. Car tous reconnaissent que le cinéma est un instrument privilégié d'affirmation des identités nationales et un lieu d'expression culturelle essentiel à notre temps.

Le Canada a lui aussi reconnu l'importance de stimuler la création et la production cinématographiques au pays et a adopté plusieurs mesures à cette fin.

1. LE LONG MÉTRAGE AU CANADA

Le long métrage de fiction est la forme la plus influente et la plus prestigieuse de communication de masse. Le long métrage de fiction est au XX^{e} siècle ce que le mythe, la tradition orale, la littérature romanesque ont représenté pour les âges antérieurs. C'est la forme de récit la mieux adaptée à notre temps.

Le long métrage traverse aisément les frontières. Il contribue plus que tout autre à la renommée internationale des artistes et réalisateurs. Il représente les défis de création les plus stimulants. La production de longs métrages est un secteur de pointe et de recherche qui conditionne le développement d'ensemble des industries de l'audio-visuel.

La production de longs métrages est une industrie où les risques sont élevés. Un long métrage rejoint toutefois les publics à travers un nombre sans cesse croissant de modes de diffusion : en quelques années à peine, le marché canadien de la vidéocassette s'est développé pour atteindre en 1984 une valeur de 530 millions de dollars. Les Canadiens dépenseront cette année environ 115 millions de dollars en abonnements à la télévision payante et l'exploitation traditionnelle en salles génère des revenus annuels de plus de 400 millions de dollars au Canada.

Le long métrage s'adresse prioritairement à ces trois marchés : salles, vidéocassettes, télévision payante. Il en retire environ 80 p. 100 de ses revenus. Le reste provient de la télévision conventionnelle (réseaux, stations et " syndication ") et de la distribution communautaire. Son financement est tributaire de cette situation.

Plusieurs facteurs influencent le financement du long métrage : qualité du projet, genre et public-cible, intérêt des distributeurs et investisseurs privés, possibilités de coproduction et de ventes à l'étranger, etc.

Pour relever le défi du financement des longs métrages canadiens, tous ces facteurs doivent être considérés.

Expérience passée

Le Canada a adopté le 3 mars 1968 le projet de loi C-204 établissant la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (SDICC) dont l'objectif principal est d'encourager le développement d'une industrie du long métrage au Canada.

Dans un premier temps, la SDICC exigeait que tout projet soit accompagné d'une lettre d'engagement d'un distributeur. De 1968 à 1974, elle a participé au financement de 119 films : 68 en anglais et 51 en français.

Du côté francophone, l'expérience connut beaucoup de succès. Les producteurs québécois avaient déjà acquis une certaine expérience; les distributeurs étaient nombreux et détenaient des parts du marché plus significatives qu'ailleurs au Canada. Ils se sont donc engagés financièrement et professionnellement davantage.

Résultats : entre 1971 et 1974, le cinéma québécois a occupé en moyenne 9 p. 100 du temps-écran dans la région métropolitaine de Montréal; vingt longs métrages réalisés pendant cette période ont pratiquement remboursé leurs investissements dont huit qui ont réalisé des profits. Et ce, selon une étude réalisée en 1976, avant que certains d'entre eux aient complété leur carrière.

Au Canada anglais, la mainmise étrangère sur la distribution était déjà très forte. Dans son rapport annuel de 1974-1975, la SDICC soulignait que ses efforts, fructueux au niveau de la stimulation de la production, se butaient à des écueils considérables en ce qui a trait à la diffusion des films sur le marché canadien. Ces problèmes de distribution et de mise en marché handicapaient la profitabilité des productions canadiennes et leurs possibilités de financement.

On tenta donc de trouver des sources alternatives de financement. Le gouvernement fédéral créa en 1974 la déduction pour amortissement (DPA), un incitatif fiscal visant à favoriser l'investissement privé dans les productions canadiennes.

La DPA a effectivement attiré des investissements privés considérables dans la production de films canadiens. Le sommet fut atteint en 1979, lorsque 67 films certifiés canadiens, d'une valeur globale de 180 millions de dollars, ont bénéficié d'investissements privés en vertu de la DPA.

Mais le programme eut aussi des effets négatifs principalement parce qu'il a favorisé le divorce entre production et marché. Dans une étude indépendante récente, la firme Stratavision Inc. souligne :

> " ...l'avènement de la déduction pour amortissement a significativement diminué l'importance de la participation des distributeurs au stade initial de la production de films. Cela a non seulement réduit le nombre de films auxquels les distributeurs canadiens avaient automatiquement accès : cela a aussi empêché les distributeurs canadiens expérimentés d'influencer la nature des films produits. Ainsi, bien que l'approvisionnement en films canadiens destinés aux salles se soit accru considérablement, plusieurs d'entre eux étaient impossibles à mettre en marché. "

Concurremment à l'instauration de la DPA, la SDICC avait cessé d'exiger la participation d'un distributeur. Ce qui a été subséquemment renforcé par la décision de Revenu Canada de ne pas permettre les revenus garantis. On vit alors apparaître des producteurs-champignons, inexpérimentés et extérieurs à la profession, plus intéressés à " monter un abri fiscal " qu'à produire des films attrayants pour le public. On assista à une inflation des devis de production, établis sans corrélation avec des réalités de marché.

La DPA était conçue pour favoriser l'investissement dans des projets individuels. Les investisseurs devaient donc choisir des films spécifiques, cas par cas, et ne s'impliquaient pas dans le financement des entreprises, ce qui leur aurait permis d'étaler leur risque sur un ensemble de produits.

Ces problèmes spécifiques, conjugués à la récession économique générale, ont entraîné un effondrement des investissements privés au début des années 1980. Coïncidence, c'est à partir de cette même période que les distributeurs américains (les " Majors ") ont accru substantiellement leurs activités de distribution au Canada, en acquérant les droits de distribution d'un nombre sans cesse croissant de productions étrangères et de productions indépendantes américaines.

Au Québec, par exemple, le nombre de films de nationalité autre qu'américaine distribués par les " Majors " a augmenté de 264 p. 100 en 1981 et de 257 p. 100 en 1982 en comparaison de 1980. La part du marché des distributeurs canadiens et québécois s'est donc rétrécie considérablement de même que leur participation à la production.

La chute des investissements privés et l'affaiblissement des distributeurs nationaux ont rendu de plus en plus difficile le financement des longs métrages canadiens, francophones et anglophones.

La SDICC était évidemment impuissante à intervenir sur ces deux facteurs. Et les efforts du gouvernement fédéral pour infléchir la situation qui prévalait dans la distribution se sont avérés vains.

Progressivement, la SDICC a élargi son champ d'action à d'autres types de produits, tendance qui a culminé en 1983 avec la création du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes (FDPEC).

Ce fonds vise à ouvrir le marché de la programmation télévisuelle canadienne aux entreprises indépendantes de production et à leur fournir un stimulant de départ. Il marque un changement de cap majeur et déplace l'accent mis à l'origine sur le long métrage vers les productions destinées à la télévision.

Pour accéder à ce fonds, les producteurs canadiens doivent obtenir au préalable une lettre d'engagement de la part d'un télédiffuseur canadien qui garantit la programmation de l'émission aux heures de grande écoute.

L'expérience a connu un succès considérable. Depuis sa création, le fonds a suscité un volume d'activité de 285 millions de dollars dont plus de la moitié est versée en salaires au personnel technique et de création; et dont plus des deux tiers proviennent d'autres sources que Téléfilm Canada : télédiffuseurs canadiens et étrangers, producteurs et coproducteurs, investisseurs privés, organismes provinciaux, etc.

Plus de mille heures d'émissions canadiennes ont été produites. Ces émissions ont enregistré dès la première année des cotes d'écoute impressionnantes et qui vont en s'accroissant. Elles ont rejoint les Canadiens à travers tout le pays et plusieurs d'entre elles ont connu des succès importants à l'étranger.

Le succès du FDPEC n'a malheureusement contribué que modestement à résoudre les problèmes de financement des longs métrages canadiens qui ne constituent pas une priorité pour les télédiffuseurs.

2. LES ÉLÉMENTS DE SOLUTION

Capitalisation des entreprises

Ces mesures ont stimulé la production d'un nombre important d'émissions et de films canadiens. Mais le Groupe de travail constate que toutes s'adressent prioritairement à la production et que toutes sont exclusivement orientées vers la réalisation de projets qui sont étudiés cas par cas. Aucune ne vise directement la capitalisation et la consolidation des entreprises cinématographiques. Ce qui a limité la capacité des entreprises d'attirer des investisseurs privés qui, dans un marché concurrentiel, souhaitent étaler leurs risques dans le temps.

Le temps est venu de corriger cette carence. L'industrie a atteint un stade de développement qui exige une capitalisation des entreprises à tous les niveaux. De plus en plus, le dynamisme et la santé d'une industrie culturelle se mesurent à la force des entreprises qui la composent. Celles-ci doivent être bien financées, solides et autonomes si elles veulent prendre leur place au pays et sur l'échiquier de l'industrie cinématographique mondiale.

Le Groupe de travail considère qu'il est important d'implanter des mécanismes qui favorisent la capitalisation des entreprises canadiennes de production, de distribution et d'exportation.

La fiscalité demeure un des instruments les mieux appropriés pour atteindre cet objectif. Au Canada, plusieurs incitatifs fiscaux ont réussi à stimuler l'activité économique dans des secteurs variés. Au Québec, le régime enregistré d'épargne-actions a connu un succès inespéré et canalisé des investissements privés considérables dans la petite et moyenne entreprise.

Nous recommandons au gouvernement :

la création d'incitatifs fiscaux, pour encourager l'investissement privé dans les entreprises canadiennes de production, de distribution et d'exportation de films et de vidéos.

Ces entreprises devront être contrôlées et possédées par des Canadiens. Des mécanismes devraient assurer qu'une partie de ces investissements soit consacrée à la production, à la distribution et à l'exportation de films et de coproductions canadiens. Les investissements générés par le programme serviront à la fois la capitalisation de l'industrie et le développement des productions canadiennes.

Ces investissements favoriseront la stabilité des entreprises, la planification financière et stratégique à long terme et les initiatives de développement. De plus, les investisseurs participeront directement à la croissance et au succès de l'industrie.

Une infrastructure industrielle bien financée et viable favorisera de façon significative le financement des longs métrages au Canada.

Contrôle sur la distribution

Nous sommes persuadés que lorsqu'ils auront établi leur accès au marché canadien, tel que recommandé au chapitre I, les distributeurs nationaux consacreront une part significative de leurs revenus au financement des films canadiens. Comme cela se fait partout dans le monde, comme ils l'ont fait au Québec dans les années 1970, comme ils le font encore de façon minime aujourd'hui parce qu'ils ne disposent que de 3 p. 100 des bénéfices de distribution réalisés au Canada avec l'argent des Canadiens.

Compte tenu de la taille du marché canadien, nous estimons que les distributeurs canadiens pourront offrir entre 250 000 $ et un million de dollars pour acquérir les droits de distribution d'un film canadien anglophone de qualité. Pour un film francophone, la participation s'établira en proportion des dimensions du marché.

Ainsi, une première source appréciable de financement sera acquise pour les longs métrages canadiens. De plus, les producteurs pourront compter sur l'expertise de mise en marché de distributeurs solidement implantés. Et une ère de relation nouvelle entre public et cinéma canadiens pourra s'instaurer.

Ces nouvelles relations distribution-production influenceront également la possibilité de recourir à d'autres sources essentielles de financement : l'investissement privé et la coproduction.

Investissement privé

De 1974 à 1979, la montée en flèche du volume de production attribuable à la DPA a favorisé la formation au Canada d'un large bassin de talents : producteurs, réalisateurs, techniciens, scénographes, comédiens, employés de laboratoire, etc. C'est sur les ressources de ces compétences que repose aujourd'hui l'avenir de l'industrie indépendante de films et d'émissions canadiennes.

Et depuis le début de la relance économique et la création du FDPEC, des producteurs chevronnés et compétents ont restauré la confiance des investisseurs. La DPA fournit aujourd'hui une source de financement privé indispensable pour les productions canadiennes.

Dans un contexte de relation normale entre production et distribution canadiennes, la DPA jouera un rôle accru et bénéfique pour attirer les investissements privés essentiels au financement des longs métrages. Et pour éviter -- comme cela s'est produit dans le passé -- que des productions se réalisent sans relation rationnelle au marché, nous recommandons :

que les longs métrages canadiens destinés aux salles soient accompagnés d'un engagement d'une entreprise canadienne de distribution pour être admissibles à la DPA.

Les coproductions

Depuis le début des années 1960, plusieurs pays, confrontés à l'étroitesse de leurs marchés nationaux, ont entrepris de signer des traités de coproduction cinématographique pour mettre en commun les ressources de leurs marchés respectifs. Les producteurs canadiens, divorcés de la distribution sur leur territoire, étaient défavorisés.

D'ailleurs au Canada, au cours des dernières années, les ententes de coproduction ont surtout stimulé la production télévisuelle où la relation diffuseur-producteur est établie. Depuis la création du FDPEC, près de 90 millions de dollars en investissements étrangers ont été injectés dans la production d'émissions canadiennes, par l'intermédiaire de la coproduction, ce qui équilibre pratiquement dollar pour dollar la participation de Téléfilm Canada.

Ce succès pourra se reproduire dans le secteur du long métrage quand les producteurs canadiens auront accès à leur marché national. La coproduction doit être un facteur de financement important des oeuvres cinématographiques canadiennes.

Ventes à l'étranger

L'industrie cinématographique produit différents types de longs métrages. Les uns sont destinés principalement au marché domestique, où ils connaissent souvent des succès considérables. Ils sont par ailleurs plus modestement diffusés à l'étranger. A titre d'exemple, 45 p. 100 de la production annuelle américaine de longs métrages n'est pas doublée en français et n'est donc pas exploitée sur une large échelle dans les pays francophones. Une cinématographie nationale doit évidemment rejoindre d'abord les attentes du public national.

D'autres produits, réalisés ou non en coproduction, rejoignent des marchés plus nombreux et retirent souvent davantage de revenus de l'exportation que de l'exploitation sur le marché domestique. Les deux types de production sont importants et leur combinaison fait le dynamisme d'une industrie.

Le Groupe de travail constate que ces productions canadiennes, que leur coefficient d'exportabilité soit faible ou très élevé, ne peuvent souvent atteindre leur potentiel en ce qui a trait à la vente à l'étranger. Et ce, faute d'entreprises canadiennes d'exportation fortes, bien financées et aguerries.

L'établissement et le maintien de contacts avec les distributeurs et diffuseurs des principaux pays consommateurs, l'exploration de nouveaux marchés en développement sont des opérations longues, coûteuses et dont la rentabilité ne s'établit qu'à moyen et long termes.

Les entreprises qui s'y engagent doivent disposer de solides ressources financières et d'un large inventaire de produits variés. Une carence évidente existe à ce niveau dans l'industrie canadienne. Et cette carence réduit sévèrement la profitabilité des productions canadiennes, atténue le rayonnement international que pourraient atteindre les oeuvres cinématographiques réalisées par des Canadiens.

L'industrie canadienne doit jouer son rôle pour redresser cette situation. Elle devra réaliser les regroupements nécessaires et la mise en commun des énergies, actuellement disséminées. Pour réussir, les entreprises canadiennes d'exportation ne doivent pas être nombreuses, mais fortes et avoir accès à un large éventail de produits canadiens.

Mais l'industrie aura besoin de soutien. C'est pourquoi nous recommandons :

que le gouvernement, par ses nombreux programmes d'aide à l'exportation, accorde une priorité au développement d'entreprises canadiennes d'exportation de films et de vidéos.

Ainsi les producteurs canadiens pourront compter sur une source additionnelle importante de revenus pour leurs productions cinématographiques et télévisuelles.

Un fonds de financement des longs métrages canadiens

La capitalisation des entreprises, le contrôle sur la distribution, l'accroissement des investissements privés, des coproductions et des ventes à l'étranger faciliteront le financement des longs métrages canadiens. Toutefois, le Groupe de travail considère qu'en raison de la petite taille de notre marché juxtaposé au marché américain, la participation publique au financement des longs métrages est essentielle.

L'industrie de la production d'émissions canadiennes a connu depuis 1983 un essor considérable. Et ce, parce que se trouvaient réunis les facteurs essentiels à sa croissance. De la même façon, nous croyons que, pour le long métrage de fiction, deux facteurs

permettront l'expression culturelle des Canadiens au moyen du cinéma : l'établissement de liens normaux, interactifs et dynamiques entre production et diffusion, ces dernières sous propriété et contrôle canadiens; et des investissements publics déclencheurs essentiels pour compenser la dimension limitée de notre marché.

C'est pourquoi nous recommandons :

la création d'un fonds de financement des longs métrages canadiens d'une valeur annuelle de 60 millions de dollars.

Ce fonds doit être administré par Téléfilm Canada. Pour accéder au fonds, les producteurs canadiens devront obtenir au préalable un engagement de la part d'une entreprise de distribution possédée et contrôlée par des Canadiens. Ce qui implique une participation financière du distributeur sous forme d'investissement ou d'à-valoir.

Le fonds devra supporter chacune des étapes de la carrière d'un film : développement, production, distribution domestique, vente à l'étranger. La production est une activité à risque élevé, et chaque long métrage exige aujourd'hui des investissements considérables pour être produit. La meilleure façon de rentabiliser ces investissements, c'est d'offrir à ce film les meilleures chances de rejoindre les publics canadiens et étrangers par tous les médias. C'est de la relation au public qu'un long métrage tire sa valeur tant culturelle que commerciale. Le fonds devra donc aussi être accessible aux entreprises canadiennes de distribution et d'exportation.

Pour que le cinéma occupe une part significative du temps-écran dans les salles de cinéma et se retrouve en force sur les présentoirs des vidéo-clubs; pour que la télévision payante puisse satisfaire aux exigences en matière de contenu canadien et tenir ses promesses; il faut que des longs métrages canadiens de qualité soient produits en nombre sufisant.

Le Groupe de travail considère que de 40 à 50 longs métrages de qualité doivent être produits annuellement pour atteindre ces objectifs. Avec des budgets moyens de 4 millions de dollars par film, un fonds de 60 millions de dollars pourrait contribuer au tiers du financement de la production annuelle.

Soixante millions de dollars représentent à peine plus de 5 p. 100 des sommes que les Canadiens dépensent annuellement pour voir des longs métrages au moyen des trois médias suivants : salles, vidéocassettes, télévision payante. C'est un pourcentage minime en regard de ce qui se pratique dans d'autres pays occidentaux qui disposent souvent de marchés domestiques plus importants.

Au Canada, il y a deux langues officielles. Et les Canadiens issus de chacune de ces collectivités linguistiques et culturelles devraient avoir les mêmes possibilités de création. Dans l'administration du fonds, Téléfilm Canada devrait disposer de la souplesse nécessaire pour compenser les inégalités de base découlant de la disproportion importante dans la dimension des marchés auxquels les productions anglaises et françaises ont respectivement accès.

Téléfilm Canada devrait également tenir compte des aspirations régionales et compenser les difficultés inhérentes à l'éloignement des grands centres où se retrouvent généralement les infrastructures de services, les institutions privées ou publiques de financement, les sièges sociaux des grands distributeurs et diffuseurs, la majorité des techniciens et artistes, etc.

C'est pourquoi nous recommandons :

qu'une attention particulière soit accordée aux productions francophones et aux productions régionales et que le niveau de participation et autres modalités soient adaptés aux réalités présentes telles que les dimensions du marché et l'éloignement.

Historiquement, la SDICC puis Téléfilm Canada ont orienté leurs efforts vers les projets étudiés cas par cas, et fondé leur décision d'investissement sur une évaluation de la qualité de ces projets individuels.

Une telle situation, inscrite dans leur loi habilitante, confère beaucoup de pouvoirs discrétionnaires aux organismes gouvernementaux. Elle rend la planification financière et stratégique très difficile pour les entreprises privées et contribue à la sous-capitalisation chronique des entreprises dont nous avons déjà discuté.

Le Groupe de travail considère qu'une part importante du budget du fonds devrait progressivement être dirigée vers les entreprises, être accordée en fonction du succès obtenu par celles-ci, et supporter l'ensemble de leurs activités de production de films canadiens.

Nous voulons ainsi augmenter l'imputabilité et la stabilité des entreprises, les rendre à la fois plus autonomes face à des décisions administratives discrétionnaires et surtout plus dépendantes de leur performance sur le marché.

Le Groupe de travail reconnaît par ailleurs qu'une part du budget de Téléfilm Canada doit continuer à être administrée selon des modalités sélectives pour tenir compte des objectifs en matière de culture, de développement régional, d'action positive ou d'encouragement à l'expérimentation que peut légitimement poursuivre un organisme gouvernemental. Le système doit aussi permettre l'entrée en scène de nouveaux producteurs, une saine émulation et une regénération constante des équipes de création.

Nous recommandons que Téléfilm Canada, dans l'administration des fonds qui lui sont confiés, trouve un juste équilibre entre :

- les programmes visant le financement des activités de production des entreprises et ceux contribuant à la réalisation de projets, cas par cas;

  et entre

- les mécanismes sélectifs basés sur la qualité <u>présumée</u> d'un projet spécifique et les mécanismes automatiques qui <u>reconnaissent</u> les performances d'une entreprise de production.

L'expérience accumulée dans de nombreux pays démontre que c'est grâce à un tel équilibre des modalités de soutien qu'on peut véritablement arriver à l'amélioration qualitative et quantitative de la production, à une relation dynamique entre un cinéma national et son public, au développement d'entreprises saines et prospères.

Pour atteindre ces objectifs, la loi habilitante de Téléfilm Canada -- le projet de loi C-204 -- devra être révisée en profondeur.

Cette révision s'impose d'ailleurs puisque cette loi est devenue vétuste et inadaptée aux pratiques actuelles de Téléfilm Canada. Nous recommandons donc que cette loi soit refondue dans les meilleurs délais de façon à accorder à Téléfilm Canada la souplesse et la latitude nécessaires pour mettre en place les recommandations que nous formulons et adapter constamment son action au niveau de maturité de l'industrie.

Cette révision devrait fournir au gouvernement canadien l'occasion d'établir une véritable Loi canadienne du cinéma qui fixe les objectifs généraux qu'il poursuit en cette matière et pose les assises d'une politique canadienne du film et de la vidéo qui englobe tous les aspects de cette industrie.

3. CONCLUSION

Les stimulants fiscaux et financiers fournis à ce jour par le gouvernement fédéral ont eu des effets largement positifs sur la croissance de l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle. Il en a été de même des interventions du Québec, de l'Alberta, du Manitoba et plus récemment de l'Ontario qui seront bientôt imités, nous l'espérons, par d'autres provinces.

En 1968, au moment de la création de la SDICC, la valeur annuelle globale de la production indépendante au Canada s'établissait à 22 millions de dollars; en 1984, elle a dépassé les 300 millions de dollars.

La création du FDPEC a grandement contribué à cet essor. Le fonds a permis aux producteurs canadiens d'utiliser au mieux les ressources d'autres instruments de financement comme la DPA et les traités de coproduction. En 26 mois, 290 millions de dollars en activité économique ont été générés et 90 millions de dollars en investissements étrangers ont été injectés dans la production canadienne.

Ainsi, un des volets de l'industrie canadienne de production a été consolidé : celui de la production d'émissions. L'établissement de mesures similaires dans le domaine du long métrage aura les même effets et consolidera l'autre volet : celui de la production cinématographique.

La production d'émissions est une industrie " de série ". Elle permet des économies d'échelle et assure une continuité de production à moyen et long termes. Ce qui contribue grandement à la stabilité financière des entreprises. La production télévisuelle joue un rôle appréciable de formation et de développement des talents.

La production de longs métrages est une industrie " de prototype ". Elle est plus risquée mais présente des défis administratifs, technologiques et créatifs plus stimulants. Elle contribue au perfectionnement des 25 équipes professionnelles de tournage actuellement disponibles et en mesure de réaliser plus de 70 longs métrages par année.

Ces deux volets sont complémentaires et essentiels, car l'industrie est indivise et ne croît sainement que lorsqu'elle peut s'appuyer sur ces deux assises.

Nous sommes convaincus que les efforts financiers que nous demandons au gouvernement canadien pour établir cet équilibre seront rentables au plan économique, social et culturel.

L'industrie cinématographique dans son ensemble compte actuellement 6 140 employés permanents, 10 193 employés à temps partiel et plus de 10 000 pigistes. Elle est une des plus créatrices d'emplois avec un ratio d'un employé par tranche de 36 000 $ de revenus annuels bruts. Ce qui se compare avantageusement au ratio d'un employé par 114 000 $ de revenus annuels bruts établi en moyenne pour les 50 plus importantes industries nord-américaines.

Chaque dollar investi dans la production cinématographique génère trois dollars de retombées économiques dans d'autres secteurs industriels : transport, hôtellerie, communications, restauration, services divers... Et chaque emploi créé dans la production cinématographique génère presque un autre emploi indirect au Canada.

L'industrie attire, via la coproduction, des investissements étrangers importants au Canada. Et les ventes à l'étranger des films et émissions canadiennes contribuent à l'équilibre de la balance des paiements.

Mais il y a plus et, peut-être, plus essentiel. Le cinéma est un formidable moyen d'affirmation des identités nationales et d'expression culturelle. Dans quinze ans, le XXI^{e} siècle. Si le Canada veut participer au concert des nations, exprimer sa réalité et sa culture au monde entier, il se doit de faire en sorte que des oeuvres cinématographiques canadiennes de qualité soient produites et accessibles aux publics canadiens et étrangers.

CHAPITRE III

CONCENTRATION ET INTÉGRATION VERTICALE

Recommandation

Interdire toute intégration verticale des activités de distribution et d'exploitation qui aurait pour effet de limiter la concurrence et la liberté de commerce dans l'industrie cinématographique au Canada.

L'établissement de relations privilégiées et exclusives entre distribution et exploitation cinématographiques peut réduire la concurrence et instaurer des barrières à l'entrée pour de nouvelles entreprises.

Une concentration importante de la propriété au niveau des salles de cinéma peut également limiter la compétition et entraver l'accès au marché.

La conjugaison de ces deux facteurs -- intégration verticale et concentration de la propriété -- provoque presque inévitablement une réduction sévère de la concurrence. Elle contrevient à la liberté d'entreprise et de commerce et compromet le développement d'une industrie canadienne de production de films et de vidéos.

Ces facteurs d'intégration et de concentration existent actuellement dans les relations distribution-exploitation en salles; ils pourraient prochainement se trouver dans les relations entre distributeurs et chaînes de détaillants vidéo.

1. CANADA, 1930 : UNE PREMIÈRE ENQUÊTE

Dès les années 20, c'est par le biais de relations privilégiées et exclusives entre distributeurs et exploitants que les grands studios américains ont assuré leur contrôle sur le marché canadien.

Rappelons les faits : en 1920 est créée la Famous Players Canadian Corporation, entreprise d'exploitation de salles de cinéma qui est une filiale à 95 p. 100 de Famous Players Lasky, une entreprise américaine de production-distribution-exploitation mieux connue sous son nom actuel de Paramount.

La principale chaîne d'exploitation existant alors au Canada est la Allen's Film Theatres, une entreprise possédée et contrôlée par des Canadiens et reconnue comme une des plus modernes et des plus importantes à l'échelle mondiale.

Le président de Paramount, Adolf Zukor, souhaite étendre ses activités au Canada, de façon à y contrôler la distribution et l'exploitation. Les frères Allen refusent toutefois de prendre Zukor comme partenaire. Les filiales dites " canadiennes " des grands studios américains se réunissent alors en association informelle, baptisée quelques années plus tard Motion Picture Distributors and Exhibitors of Canada. Ce cartel, qui comprend Paramount, décide de confier l'exploitation exclusive de tous ses films à Famous Players. Les résultats de cette association privilégiée ne prennent pas de temps à se faire sentir : en 1922, Famous Players achète à vil prix la Allen's Film Theatres, alors privée de films compétitifs. Puis, suite à de nombreuses transactions, Famous Players acquiert le contrôle de neuf autres circuits de salles canadiens. En 1929, 207 des 299 salles de cinéma appartenant à des circuits (trois salles et plus) sont contrôlées par Famous Players.

En 1930, le ministre canadien du Travail, G.D. Robertson, ordonne une enquête sur les relations privilégiées entre Famous Players et les grands distributeurs en vertu du Combines Investigation Act. Dans son rapport, intitulé Investigation into an alleged Combine in the Motion Picture Industry in Canada, le commissaire, Peter White, en arrive aux conclusions suivantes :

> " Une coalition existe dans l'industrie cinématographique au Canada au sens de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.
>
> Cette coalition existe et a existé au moins depuis l'année 1926.
>
> (...) J'ai découvert que la coalition que j'ai identifiée a fonctionné et continue à fonctionner au détriment ou à l'encontre de l'intérêt du public. "

Le commissaire identifie les participants au combinat comme étant, outre Famous Players, les distributeurs Paramount, Universal, Fox, Columbia, R.K.O., Warner, First National et quelques autres. Il précise dans ses conclusions :

> " En raison des ententes, arrangements et autres activités déjà mentionnées, Famous Players a été en mesure d'acquérir, particulièrement dans les grandes cités et villes au Canada où l'exploitation est la plus lucrative, un contrôle à ce point substantiel qu'il a réduit la concurrence au minimum. Ce qui a rendu extrêmement difficile la survie des cinémas indépendants, et a rendues possibles les ententes de programmation, les pratiques d'acquisition groupée et autres ententes d'exploitation déjà mentionnées. "

La loi canadienne de l'époque offrait toutefois peu de prise pour corriger cette situation.

2. 1948 : UNITED STATES VS PARAMOUNT PICTURES INC. ET AL.

Aux États-Unis, les lois anti-monopoles sont plus sévères et sont appliquées avec plus de vigueur qu'au Canada. La Cour Suprême des États-Unis décida en 1948, en vertu du Sherman Act, qu'il est contraire à l'intérêt public que les grands producteurs-distributeurs américains puissent contrôler directement ou indirectement des réseaux de salles.

Dans son premier jugement, " United States vs Paramount Pictures, Inc. et al. ", la Cour indique que le divorce entre exploitation et production-distribution est essentiel :

> " afin d'éliminer la discrimination à l'endroit des autres distributeurs et exploitants, de stimuler substantiellement la compétition entre Paramount Theatres et les exploitants indépendants et d'accroître la concurrence dans le secteur de la distribution et l'exploitation des films de façon générale. "

La Cour Suprême oblige les cinq producteurs-distributeurs-exploitants verticalement intégrés, soit Paramount, Twentieth Century Fox, Loew's (maintenant MGM), R.K.O. et Warner Brothers, à se départir de tout intérêt dans l'exploitation cinématographique.

Pour atténuer la concentration de propriété dans l'exploitation, les cinq circuits " divorcés " de la production-distribution sont en outre requis de se départir d'environ 1 200 des 3 000 salles de cinéma dont ils détenaient le contrôle directement ou indirectement.

Ce jugement, qui concerne à la fois l'intégration verticale et la concentration, a modifié en profondeur la structure de l'industrie américaine du cinéma. Il a eu pour effet d'augmenter la compétition à tous les niveaux aussi bien que les performances de l'industrie.

Malheureusement, cette intervention américaine n'a pas eu d'influence au Canada.

3. CANADA, 1982 : UNE SECONDE ENQUÊTE

La situation de l'exploitation cinématographiqe avait évolué au Canada avec l'apparition en 1941 d'Odéon, un nouveau circuit de salles lui-même intégré verticalement à la Rank Organisation, le principal producteur-distributeur britannique.

Il y avait maintenant deux circuits majeurs d'exploitation, tous deux sous contrôle étranger jusqu'en 1977, date où Odéon fut racheté par des intérêts canadiens. Au tournant des années 1980, Famous Players possédait environ 400 écrans et Odéon, 300 écrans.

Il était reconnu dans l'industrie que ces deux chaînes entretenaient des relations privilégiées avec les grands distributeurs américains, qui logeaient leur production annuelle en bloc auprès de ces circuits.

Là où Odéon et Famous Players possédaient des écrans, ces circuits obtenaient toujours la première exclusivité des films des grands distributeurs américains. Pour les distributeurs, l'avantage était d'obtenir les meilleures salles et dates de sortie pour tous leurs produits, quelle que soit leur valeur sur le marché.

Ces relations d'intérêt mutuel laissaient peu de chances à l'éclosion de nouveaux circuits canadiens et réduisaient pratiquement à néant la concurrence que pouvaient exercer les propriétaires indépendants de cinémas dans les zones de grande concentration urbaine. Les distributeurs indépendants canadiens, pour leur part, ne pouvaient obtenir que les créneaux laissés pour compte après le passage prioritaire des films des distributeurs américains.

En 1982, Cinéplex Corporation, une chaîne canadienne d'exploitation, logeait une plainte à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, alléguant que sept des grands distributeurs en opération au Canada " ont conclu des contrats à long terme en vertu desquels ils s'engagent à fournir des films aux deux plus grandes chaînes de projection (i.e. Odéon et Famous Players, à l'exclusion de Cinéplex et d'autres entreprises ".

Le directeur des enquêtes et recherches, M. Lawson Hunter, après étude de la plainte, présentait une demande d'ordonnance contre les sept distributeurs incriminés à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, en vertu de l'article 31.2 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Suite à cette requête, des négociations ont eu lieu et une entente est intervenue entre M. Hunter et les distributeurs américains. Ceux-ci s'engagent à modifier leurs pratiques de distribution de façon à " permettre aux exploitants d'être en concurrence pour chaque film ". C'est le début du système d'offre des films à l'enchère.

En juillet 1984, dans un rapport sur les effets de cet accord, le directeur confirmait que les ententes privilégiées traditionnelles établies entre les deux grands circuits et les distributeurs américains avaient été abandonnées. Toutefois, le Groupe de travail constate que dans une situation de duopole solidement établi, un tel système d'offre des films à l'enchère ne peut avoir que des effets modestes et limités sur l'augmentation de la concurrence entre les exploitants.

Ces effets, même limités, auraient pu favoriser l'émergence d'un troisième circuit majeur d'exploitation. Tel ne fut pas le cas, puisque Cinéplex a de fait acquis Odéon en 1984; la situation traditionnelle de duopole se trouvant par là même perpétuée.

En 1985, il n'existe toujours que deux grands circuits nationaux d'exploitation; Odéon-Cinéplex est le premier en importance avec 472 écrans au Canada. Famous Players possède pour sa part 471 écrans. Ensemble, ils recueillent 60 p. 100 des revenus de recette-guichet au Canada.

Chacun des circuits est intégré verticalement à un distributeur : Famous Players et Paramount appartiennent au même conglomérat, Gulf + Western; Cinéplex-Odéon est lié à Pan-Canadian.

Tout distributeur verticalement intégré à l'un des grands circuits d'exploitation de salles (ou à des circuits de vidéo-clubs) peut utiliser ce pouvoir d'accès aux principaux points de vente pour acquérir l'ensemble des produits étrangers ou domestiques ayant une valeur commerciale; l'accès aux grands circuits, pour les autres distributeurs canadiens devient limité.

En s'assurant de la distribution des produits les plus lucratifs, une entreprise intégrée conforte sa position comme exploitant, et se trouve en position pour restreindre la concurrence et mettre en difficulté les autres circuits, mini-circuits et exploitants indépendants. Ces deux derniers types d'exploitant sont alors vulnérables à des acquisitions et prises de contrôle.

Le Groupe de travail n'écarte même pas la possibilité que le duopole actuel se transforme en quasi-monopole.

4. RECOMMANDATIONS

La concurrence est essentielle dans un marché sain et ordonné.

C'est pourquoi nous recommandons au gouvernement canadien :

de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et empêcher toute intégration verticale de la distribution et de l'exploitation (y compris le commerce au détail des vidéocassettes) lorsqu'elle limite la concurrence et la liberté de commerce dans l'industrie cinématographique au Canada.

Les litiges en matière de politique de concurrence concernant les fusions, monopoles et autres questions connexes relèvent actuellement du droit criminel. Les procédures exigées sont complexes et les décisions sont lentes à venir. Nous estimons qu'un tribunal économique quasi judiciaire et spécialisé devrait être constitué pour examiner au civil les affaires en matière de coalition et intervenir dans des délais raisonnables.

Comme on l'a vu précédemment, l'établissement d'ententes privilégiées et exclusives entre distributeur et circuit d'exploitation peuvent avoir les mêmes effets que l'intégration verticale de ces deux activités.

Pour assurer une réelle concurrence, tant au niveau de la distribution que de l'exploitation, nous recommandons donc :

que le système d'offre des films à l'enchère soit applicable à tous les distributeurs de façon à ce que les exploitants puissent concurrencer pour les produits.

La Commission sur les pratiques restrictives du commerce ou toute autre autorité compétente devrait en assurer l'application avec rigueur et sévérité.

Nous recommandons également :

que le gouvernement fédéral, par ses programmes de développement économique régional, soutienne financièrement la rénovation du parc de salles au Canada.

Les exploitants, particulièrement les indépendants, subissent actuellement une vive concurrence de la part d'autres modes de diffusion des longs métrages : la vidéocassette et la télévision payante. Leur viabilité et leur stabilité financière s'en ressentent.

Le succès en salle demeure encore aujourd'hui le meilleur outil de lancement et de promotion des films sur les marchés dérivés, et un réseau canadien de salles de cinéma bien équipées et attrayantes est essentiel.

L'accès des citoyens canadiens à de grands écrans dans les limites de leur municipalité est un élément important d'enrichissement de la vie sociale et culturelle. Tout comme les autres équipements culturels et de loisir, les salles de cinéma sont des facteurs d'amélioration de la qualité de la vie et de stimulation de l'activité économique locale et régionale.

Enfin, les exploitants doivent disposer des délais nécessaires et raisonnables pour exploiter les produits cinématographiques avant leur mise en circulation en vidéocassettes et leur exploitation à la télévision payante.

C'est pourquoi nous suggérons au gouvernement d'instaurer des mécanismes de concertation entre les partenaires, en vue d'un marché séquentiel ordonné au Canada. De cette façon, l'industrie pourra tirer le meilleur profit possible de l'exploitation des films et vidéos dans chacun des segments de ce marché.

CONCLUSION

Des bouleversements majeurs ont affecté l'industrie canadienne de l'audio-visuel depuis quelques années, notamment en ce qui a trait aux modes de diffusion des produits.

En cinq ans à peine, les marchés offerts à la production cinématographique et télévisuelle se sont diversifiés et étendus : multiplication des chaînes conventionnelles de télévision accessibles par câble ou par satellite à des auditoires toujours plus larges; apparition de la télévision payante puis des canaux spécialisés; création d'une troisième station de télévision francophone à Montréal; développement rapide de la magnétoscopie familiale.

Le défi à relever est clair : assurer sur tous les écrans -- grands et petits -- une présence véritable de la culture canadienne.

Dans le secteur de la télédiffusion et de la câblodistribution, le gouvernement a adopté les mesures nécessaires pour assurer cette présence de la culture canadienne. Le CRTC, Téléfilm Canada et le FDPEC ont contribué à stimuler la production d'émissions canadiennes de qualité et leur diffusion à travers tout le pays.

L'industrie canadienne de la production télévisuelle a ainsi pu profiter des nouveaux marchés qui s'ouvraient à elle et a connu un second souffle. Des milliers d'emplois ont été créés, des investissements étrangers ont été attirés au Canada, la confiance a été restaurée chez les courtiers et investisseurs privés. Et des Canadiens ont pu rejoindre d'autres Canadiens, partager leur vision du monde et un imaginaire enraciné dans notre culture et notre réalité.

Malheureusement, l'industrie cinématographique canadienne du long métrage a peu profité des changements survenus dans l'industrie de l'audio-visuel depuis dix ans.

Bien que les revenus d'exploitation des longs métrages en sol canadien aient plus que doublé avec l'apparition des nouveaux marchés, les bénéfices de distribution qui en ont découlé se sont engouffrés dans les caisses d'entreprises étrangères servant surtout à financer des productions étrangères.

Cette domination étrangère sur la distribution des films et vidéos au Canada a maintenu les entreprises canadiennes de distribution dans des positions marginales autant sur les marchés traditionnels que sur les nouveaux. Par ailleurs, le faible niveau de concurrence dans le secteur de l'exploitation a concentré davantage la recette-guichet dans les grands circuits intégrés verticalement, mettant ainsi en difficulté nombre d'exploitants canadiens indépendants.

Les longs métrages canadiens trouvent toujours difficilement leur financement et leur place en tête d'affiche des salles, des vidéo-clubs et de la télévision payante. Les Canadiens ont toujours peu d'occasions de voir des longs métrages conçus et réalisés par d'autres Canadiens.

Les recommandations que nous avons formulées visent à corriger cette situation et à donner une nouvelle énergie à l'industrie cinématographique canadienne. Celle-ci pourra ainsi, dans un cadre ordonné et sainement concurrentiel, contribuer à son tour à l'enrichissement de la culture canadienne, au développement économique et social du pays.

Nous avons besoin d'une nouvelle énergie, de réformes structurelles ! Des réformes qui consolideraient l'industrie du cinéma et de la vidéo, un des étais essentiels de la souveraineté culturelle canadienne.

L'importance que le gouvernement du Canada accordera à ces recommandations témoignera de l'importance qu'il accorde à la souveraineté culturelle.

Grâce aux principes fondamentaux qui font l'objet du présent rapport, l'industrie du film et de la vidéo continuerait à se charpenter sur des fondements solides. Et c'est ainsi que sur la base solide d'une souveraineté culturelle raffermie, le Canada pourrait s'engager fièrement et du bon pied vers l'avenir. Vers le XXI^{e} siècle.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient des ouvrages rédigés depuis 1980 dans le domaine de l'industrie cinématographique canadienne.

Divers

Association des producteurs de films du Québec et l'Association of Canadian Film and Television Producers. Mémoire adressé à l'honorable Marcel Masse, ministre des Communications. Novembre 1984.

Association des réalisateurs et réalisatrices de films du Québec. " Pour une politique du long métrage canadien ", mémoire soumis au Groupe de travail sur l'industrie cinématographique. Octobre 1985.

Audley, Paul & Associates. A Report on Film and Video Production, Distribution and exhibition in Manitoba and Recommendations for a Manitoba Government Policy. March 1984.

Audley, Paul. A profile of the cultural industries prepared for the Ontario Ministry of Citizenship and Culture. Toronto, 1982.

Audley, Paul. Canada's Cultural Industries : Broadcasting, Publishing, Records and Films. Toronto, James Laromar and Company, 1983.

Canada. Chambre des communes du Canada. Projet de loi C-15; Loi concernant l'investissement au Canada (avec pochette d'information). Ottawa, 1985.

Canada. Consommation et Corporations Canada et ministère des Communications. De Gutenberg à Télidon - Livre blanc sur le droit d'auteur - Propositions en vue de la révision de la Loi canadienne sur le droit d'auteur. Ottawa, DSS, 1984.

Canada. Consommation et Corporations Canada. Réforme de la politique de concurrence du Canada : un document de consultation. Ottawa, mars 1985.

Canada. Ministère de l'Expansion industrielle régionale. Document de consultation sur la petite et moyenne entreprise. Ottawa, 1983.

Canada. Ministère des Communications. " Structure de l'industrie canadienne du film et de la vidéo ". Ottawa, 1985.

Canada. Ministère des Finances. Le budget, Ottawa, le 23 mai 1985.

Canadian Film and Television Association. " Copyright in Film and Television; proposals to the Standing Committee on Communications and Culture and the Revision of Canada's Copyright Act ". Toronto, April 12, 1985.

CBS Inc. Trade Barriers to U.S. Motion Picture and Television Pre-recorded Entertainment, Publishing and Advertising Industries. September 1984.

CPER Management Consulting Inc. Analysis of Capabilities and Needs of Canada's Cultural Industries in Foreign Marketing. Ottawa, 1985.

Comité d'étude de la politique culturelle. Rapport. (Rapport Applebaum-Hébert). Ottawa, DSS, 1982.

Comité d'étude de la politique culturelle fédérale. Compte rendu des mémoires et des audiences publiques. Janvier 1982.

Conseil de l'Europe. Conseil de la coopération culturelle. Projet n° 11. Promotion de la création face au développement des industries culturelles. Mesures des pouvoirs publics vis-à-vis des industries culturelles. Strasbourg, 1985.

Conseil de l'Europe. Le marché du film en Europe face aux nouvelles technologies. Strasbourg, 1985.

Department of Communications. A Report on Components of the Canadian and Australian Film Industries (Draft). Ottawa, 1982.

Foster Advertising Limited. Foster Reports : New Video Technology and its Impact on Commercial Communications. September 1981.

Globerman, S. and Vining A. " Bilateral Cultural Free Trade : the U.S./Canadian Case ". 1985.

Goldfarb Consultants. The Culture of Canada. July, 1983.

Government of India. " Agreement between Motion Picture Export Association of America Inc. and National Film Development Corporation Ltd. ". April 1985.

Office national du film. Dispositions du plan d'exploitation relatif aux stratégies administratives à suivre en matière de production et de distribution à l'Office national du film du Canada. Montréal, juillet 1985.

Ontario Special Committee for the Arts. Report to the Honourable Susan Fish, the Minister of Citizenship and Culture. Toronto, 1984.

Québec. Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC). Action 85 - plan de développement 1985-86.

Québec. Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC). Loi.

Québec. Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC). Politique financière.

Québec. Le cinéma; une question de survie et d'excellence, Rapport de la Commission d'étude sur le cinéma et l'audiovisuel. Québec, 1982.

Québec. Projet de loi 109; Loi sur le cinéma. Québec, Éditeur officiel du Québec, 1983.

Spencer, Michael. " American Influence on Canadian Film Industry 1922-1983 ". 1983.

Production

Association des industries techniques du cinéma et de la télévision inc. "Mémoire sur l'implication de Téléfilm Canada avec l'Office national du film". Septembre 1985.

Association of Canadian and Television Producers. " The Canadian Film and Video Industry Brief on Tax Incentives ". Toronto, 1985.

Bird, R.M. and Bucovetsky, N.W. and Yatchew, A. Tax Incentives for the Canadian Film Industry. Institute for Policy Analysis, University of Toronto, Toronto, December 1981.

Bureau de la statistique du Québec. Étude d'impact économique d'une production de 10 millions de dollars provenant de la production et de la distribution de films au Québec. Octobre 1984.

Cox, Kirwan. " An analysis of public participation in the Canadian film/television industry ". January 1985.

Grant, Peter. New developments in Canadian Communications law and policy. Toronto, 1980.

Jackson, Robin, (compiler) " Public Authority Measures Affecting the Canadian Cultural Industries ". Ottawa, 1985.

Lyon, Daniel and Trebilcock, Michael. Public Strategy and motion pictures, the choice of instruments to promote the development of the Canadian film production industry. Toronto, Ontario Economic Council, 1982.

McQuillan, Peter E. Investing in Canadian film; evaluating the risks and the rewards. Toronto, CCH Canadian, 1980.

Nova Scotia. Report of the Nova Scotia Task Force on the Film and Video Industry. June 1984.

Téléfilm Canada. " D'un pays à l'autre - un portrait de la coproduction avec le Canada ". Montréal, 1985.

Téléfilm Canada. Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes. Après deux ans. Montréal, 1985.

Téléfilm Canada. Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes. Tout sur l'an 1. Montréal, 1984.

Testar, Gerald. Clearing Hurdles; a Task Force Report on the Motion Picture Industry in British Columbia. British Columbia Film and Video Industry Association. Vancouver, 1985.

Distribution

Canada. Ministre du Commerce extérieur. Comment maintenir et renforcer notre accès aux marchés extérieurs. Ottawa, 1985.

Canada. Ministre des Finances. Ministre du Commerce extérieur. Financement des exportations - Document consultatif. Ottawa, 1985.

Canada. Task Force on Film Distribution, Exhibition and Marketing. Task Force Report. Ottawa, 1983.

Econalysis Consulting Services Inc. and Enid Slack Consulting Inc. " An Incentive Package for the Canadian Film Industry. " Toronto, 1982.

Filson, Andrew. The Distribution of Films Produced in the Countries of the Community. Strasbourg, Council of Europe, 1980.

Pendakur, Manjunath. " Canadian Cultural Autonomy in the Film Industry : Some Policy Solutions ". Evanston, Illinois, 1981.

Pendakur, Manjunath. " Economic Relations Between Selected Canadian Film Producers and American Major Distributors : Implications for Canada's National Film Policy ". Canadian Journal of Communications, Spring 1985.

Pendakur, Manjunath. Market Performance of Selected Canadian Feature Films in the Chicago Theatrical Markets 1978-1981. A Report Prepared for the National Film Board. May 1982.

Québec. Régie du cinéma. Audiences publiques sur les règlements adoptés par la Régie du cinéma en vertu de l'article 168 de la Loi 109.

Mémoires présentés à la Régie du cinéma par :

1. L'Association des propriétaires de cinémas du Québec
2. Le Réseau indépendant des diffuseurs d'événements artistiques unis
3. Les grands explorateurs
4. L'Association des cinémas parallèles du Québec
5. Ciné-Campus (Trois-Rivières) Inc.
6. L'Association vidéo et cinéma du Québec
7. Ciné-Canada, Vidéo-K-Sept
8. François Macerola, l'Office national du film
9. L'Association des producteurs de films et de vidéos du Québec
10. La Société d'information des normes de la vidéo
11. Cinéplex-Odéon

12. Heenan, Blackie, John, Potvin, Trépanier, Cobbett, avocats
13. L'Association canadienne des distributeurs de films, Home Video Board, la Motion Picture Association of America, Inc. et leurs membres
14. La Société générale du cinéma du Québec
15. L'Institut québécois du cinéma
16. L'Association québécoise des distributeurs et exportateurs de films et de vidéos
17. L'Union des artistes.

Stratavision Inc. The structure and performance of the Canadian film and video distribution sector. Department of Communications. Toronto, October 4, 1985.

Exploitation

Canada. Consommation et Corporations Canada. Le directeur des enquêtes et recherches. Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Rapport présenté à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce sur l'exécution des engagements donnés par les six grands distributeurs de films. Ottawa, mars 1984.

Canada. Consommation et Corporations Canada. Le directeur des enquêtes et recherches. Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Rapport final présenté à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce sur l'exécution des engagements donnés par les six grands distributeurs de films. Ottawa, le 31 juillet 1984.

Houle, Michel. Le parc d'établissements et l'exploration cinématographique au Québec, 1974-1985. Montréal, Société générale du cinéma, juillet 1985.

Motion Picture Association of America, Inc., " Worldwide Economic Review of 1984, Washington, 1985.

Nordicity Group Ltd. Étude sur la vente au détail des films/ videocassettes. Ottawa, juillet 1985.